

Das Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz

Studie zur Verankerung des Grundrechts im Grundgesetz als Staatszielbestimmung unter besonderer Berücksichtigung des UN-Sozialpaktes

Mai 2011

Von Heiner Fechner

Impressum

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Hauptvorstand
Verantwortlich: Dr. Stephanie Odenwald, Ulf Rödde (V.i.S.d.P.)
Reifenberger Str. 21
60489 Frankfurt
069/78973-0
Fax: 069/78973-202
E-Mail: info@gew.de
www.gew.de

Mai 2011

Vorwort

Der seit 1995 währende Mangel an Ausbildungsplätzen hat seine Spuren hinterlassen. 1,5 Mio. der Jugendlichen bis 29 Jahre sind ohne Ausbildung. Ein skandalöser Zustand! Das darf so nicht bleiben! Der offensichtliche Reformstau bei der Beruflichen Bildung muss endlich beseitigt werden. Ziel einer verantwortbaren und nachhaltigen Politik muss sein, allen Jugendlichen beim Übergang von der Schule in den Beruf, unabhängig von der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung, eine qualifizierte Ausbildung zu ermöglichen. Die GEW fordert gesellschaftliche Verantwortung für Ausbildung.

Im Rahmen der Kampagne „Ausbildung für Alle“ haben deshalb die Landesschülervertretungen der Bundesländer Bayern e.V., Berlin e.V., Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein ein einklagbares Grundrecht auf Ausbildung gefordert. Unterstützt wird diese Forderung vom Deutschen Gewerkschaftsbund, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, der Jugend der IG Metall, Elternvertretungen und zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter aus Gesellschaft und Politik.

Eine im Herbst 2007 gestartete Unterschriftenkampagne für einen Rechtsanspruch auf Ausbildung wurde ein großer Beteiligungserfolg. Im April 2008 konnte dem Deutschen Bundestag eine Petition mit 72.554 Unterschriften für ein Grundrecht auf Ausbildung übergeben werden. Es war eine der größten Petitionen der vergangenen Jahre. Dennoch wurde diese Petition im September 2010 abgelehnt und noch nicht einmal im Bundestag behandelt. Dazu stand im Schreiben des Petitionsausschusses: Soziale Grundrechte, wie das Recht auf Ausbildung, würden sich nur „um den Preis der Freiheit“ in einer zentralen Verwaltungswirtschaft einführen lassen. Diese Aussage spiegelt ein zutiefst neoliberales Denken wider. Der Markt regelt demnach alles, nur so sei Freiheit gewährleistet. Ob damit von jungen Menschen die Zukunft verbaut wird, weil sie ohne Ausbildung bleiben, interessiert offensichtlich nicht.

In der vorliegenden Studie von Heiner Fechner wird nachgewiesen, dass ein Grundrecht auf Ausbildung zum einen mit dem Grundgesetz vereinbar ist, zum anderen dem UN-Sozialpakt entspricht, der die Bundesrepublik Deutschland zum Handeln auffordert. Herr Fechner stellt fest, dass die Empfehlung des Petitionsausschusses, die Petition abzulehnen, inhaltlich nicht nachvollziehbar ist.

Der Gesetzgeber, also die Abgeordneten des Bundestages sowie die Vertreter der Länder im Bundesrat, werden dringend aufgefordert, die Initiative zu ergreifen, das Recht auf Ausbildung zu verwirklichen.

Ulrich Thöne

Vorsitzender der GEW

Dr. Stephanie Odenwald

Mitglied des Geschäftsführenden Vorstandes der GEW
Leiterin des Organisationsbereiches Berufliche Bildung
und Weiterbildung

Heiner Fechner, Universität Bremen

Das Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz

Studie zur Verankerung des Grundrechts im Grundgesetz als Staatszielbestimmung unter besonderer Berücksichtigung des UN-Sozialpaktes

Danksagung

Für den Rat und die hilfreichen Hinweise, ohne welche das Erscheinen der vorliegenden Studie nicht möglich gewesen wäre, möchte ich mich insbesondere bei Helmut Weick, Ulrich Mückenberger, Martin Kutscha, Andreas Fischer-Lescano, Sonja Staack und Jens Wernicke bedanken.

Das Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz

Studie zur Verankerung des Grundrechts im Grundgesetz als Staatszielbestimmung unter besonderer Berücksichtigung des UN-Sozialpaktes

Inhalt

Einleitung	9
I. Verfassungsrechtliche Einordnung des angestrebten Grundrechts	12
1 „Generationen“, Arten und Gewährleistungsgehalte der Grund- und Menschenrechte	12
a) „Generationen“ von Menschenrechten	12
b) Grundrechte, Staatsziele und Gesetzgebungsaufträge	15
2 Zur Verankerung von Menschenrechten der 2. Dimension im Grundgesetz	16
a) Ausgangslage bei Erarbeitung des Grundgesetzes und Entwicklung der Auslegung	17
b) Keine systematischen Vorbehalte gegen soziale Grundrechte im Grundgesetz	18
c) Der rechtliche Gehalt sozialer Grundrechte.....	20
d) Grenzen der inhaltlichen Konkretisierung eines Grundrechts auf eine Ausbildungs'- stelle im Grundgesetz – klagbar oder Staatszielbestimmung?.....	22
3 Standort der ausdrücklichen Verankerung eines Ausbildungsplatzgrundrechts im Grundgesetz	24
4 Zuständigkeit für die Umsetzung	25
II. Umfang der Gewährleistung des Art. 12 I GG i.Vm. dem Sozialstaatsprinzip im Hinblick auf das Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz	26
1 Aktuelle Verankerung des Ausbildungsrechts im Grundgesetz	26
2 Möglichkeit der Ableitung von Leistungsrechten aus Freiheitsrechten	26
3 Interpretation unter Außerachtlassen völkerrechtlicher Maßstäbe	28
a) Ausbildungsfreiheit gem. Art. 12 I GG als Leistungsrecht?	28
b) Wertungswidersprüche in der aktuell herrschenden Rechtsauffassung	31
c) Gewährleistungsgehalt des Art. 12 I GG bei Umdeutung in ein Leistungsrecht (Staatszielbestimmung)	33
d) Diskriminierungsverbot beim Zugang zu Ausbildungsplätzen	34
e) Verfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit des Rechts auf einen Ausbildungsplatz aufgrund des Untermaßverbotes?.....	36
f) Wege der gerichtlichen Durchsetzbarkeit eines Anspruchs auf einen Ausbildungsplatz	38
g) Zwischenfazit.....	39
4 Auslegung unter Berücksichtigung völkerrechtlicher Interpretationsmaßstäbe für das deutsche Verfassungsrecht	39

a) Völkerrechtliche Regelung zur beruflichen Bildung im UN-Sozialpakt.....	41
b) Inhaltliche Relevanz der Bestimmungen des IPwskR.....	42
c) Verbindlichkeit der Regelungen und rechtliche Bedeutung der General Comments.....	48
d) Art. 13 II lit b) IPwskR als „menschenrechtskonforme Auslegung“ des Art. 12 I GG i.V.m. Art. 3 GG sowie dem Sozialstaatsprinzip?.....	50
e) Einklagbarkeit der Bestimmungen des Sozialpaktes.....	52
f) Zwischenfazit zu völkerrechtlichen Verpflichtungen.....	54
III. Verfassungsrechtliche Beurteilung der aktuellen Rechts- und Faktenlage.....	55
IV. Zusammenfassung der wesentlichen Thesen.....	56
Literatur.....	58
Glossar.....	62

Anhang der Initiative "Grundrecht auf Ausbildung"

Die Initiative für ein Grundrecht auf Ausbildung.....	69
Grundrecht auf Ausbildung - Petition an den Deutschen Bundestag.....	74
Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses.....	76
Stellungnahme zur Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses.....	83
Zeitleiste zur Petition zum Grundrecht auf Ausbildung.....	88
Chronologie über Ausbildungsplatzkrisen in der BRD.....	90
Weitere Rechtsgrundlagen und Materialien zum Recht auf Ausbildung.....	94

Einleitung

Bereits Mitte der siebziger und achtziger Jahre gab es eine Unterversorgung mit Ausbildungsplätzen. Der nun seit 1995 andauernde Mangel an Lehrstellen zeigt, dass sich das duale Ausbildungssystem in der Bundesrepublik Deutschland seit langem in einer tiefen, strukturellen Krise befindet. Kennzeichnend dafür ist nicht zuletzt das so genannte Übergangssystem von der Schule in den Beruf, in dem sich im Jahr 2008 ca. 400.000 Jugendliche in einer Warteschleife auf einen Ausbildungsplatz befanden.¹

Wenngleich nur eine relativ geringe Zahl von Schulabgänger/-innen laut Bildungsberichterstattung gänzlich unversorgt bleibt, suchen jährlich zehntausende Jugendliche vergeblich nach einem betrieblichen Ausbildungsplatz. So waren laut Berufsbildungsbericht 2010 am 30. September 2009 im Verhältnis zu 566.004 neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen zwar „nur“ 16.439 Bewerber/-innen gänzlich „unversorgt“², d.h. ohne Alternative (Berufsvorbereitungsjahr, Berufsgrundbildungsjahr, Berufsfachschulen usw.), insgesamt wurden aber 93.161 noch suchende Bewerber/-innen gezählt.³ Legt man die sog. erweiterte Nachfragedefinition zugrunde, die bei der Nachfrage auch Jugendliche berücksichtigt, die in eine Alternative eingemündet sind, aber weiterhin Interesse an einer Ausbildung haben, so standen 2009 für 100 Nachfragende 83 Ausbildungsstellenangebote zur Verfügung.⁴ In Regionen mit einem besonders ungünstigen Ausbildungsstellenmarkt kamen auf 100 Ausbildungswillige allerdings nur zwischen 56 und 78 Ausbildungsplätze.⁵ Von den bei Arbeitsagenturen und ARGEen gemeldeten Bewerber/-innen nahmen nur etwa 50 Prozent eine Berufsausbildung auf.⁶

Allein 45,7 Prozent der im Berichtsjahr 2008/09 bei Arbeitsagenturen und ARGEen gemeldeten Bewerber/-innen hatten zudem die allgemein- oder berufsbildende Schule bereits vor dem Berichtsjahr verlassen, hätten ihre Ausbildung also bereits früher beginnen können – von diesen 243.791 Bewerber/-innen warteten 54,2 Prozent sogar länger als ein Jahr.⁷ Mehr als ein Drittel der Bewerber/-innen muss nach der Schule zunächst den Umweg über das sog. Übergangssystem gehen. Während der prozentuale Höchststand 2005 mit 39,9 Prozent der Neuzugänge bestand, wurde 2008 der innerhalb der letzten acht Jahre niedrigste Stand mit 34,1 Prozent bzw. knapp 400.000 Jugendlichen erreicht.⁸

Auffällig ist zudem, dass die Quote der Hauptschulabsolvent/-innen bei den bereits länger einen Ausbildungsplatz suchenden Bewerber/-innen deutlich überproportional hoch ist.⁹ Besondere Schwierigkeiten, eine Ausbildungsstelle zu bekommen, haben insbesondere Altbewerber/-innen mit Migrationshintergrund, höherem Alter (über 20) und schlechteren Schulnoten; die derart Benachteiligten sind wiederum überproportional in außerbetrieblichen bzw. schulischen Ausbildungen vertreten.¹⁰

¹ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.), *Bildung in Deutschland 2010*, Bielefeld 2010, S. 97.

² Nach 2010 geänderter Nachfragedefinition, welche neben den Daten der Agenturen für Arbeit sowie der ARGEen auch die Daten zugelassener kommunaler Träger beinhaltet; nach „alter Nachfragedefinition“ waren es 9.595 Bewerber/-innen; BIBB (Hrsg.), *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2010*, Bonn 2010, S. 15, 35 f.

³ ebd., bereits Fn. 2, S. 35 f.

⁴ ebd., S. 60.

⁵ ebd., S. 63.

⁶ ebd., S. 49 ff.

⁷ ebd., S. 46 ff.

⁸ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.), bereits Fn. 1, S. 96.

⁹ BIBB (Hrsg.), bereits Fn. 2, S. 49.

¹⁰ ebd., S. 80 f.

Die Ausbildungsquote der Jugendlichen in der Bundesrepublik ohne deutsche Staatsangehörigkeit im Alter zwischen 18 und 20 Jahren lag 2008 bei 32,2 Prozent und betrug damit weniger als die Hälfte der deutschen Jugendlichen (68,2 Prozent); Zahlen hinsichtlich der übrigen Jugendlichen mit Migrationshintergrund werden bislang in den amtlichen Statistiken nicht erfasst, wobei auch hier von deutlich größeren Schwierigkeiten auszugehen ist.¹¹ Über 20 Prozent der bei einer von der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesinstitut für Berufsbildung durchgeführten Bewerber/-innenbefragung interviewten Jugendlichen mit Migrationshintergrund äußerten das Gefühl, wegen ihrer Herkunft bzw. Nationalität bei der Stellenbewerbung diskriminiert worden zu sein.¹²

Insgesamt besitzen etwa 17 Prozent der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik keinen beruflichen Abschluss; in der Altersgruppe der 20- bis 29-jährigen liegt der Anteil gemessen an der Wohnbevölkerung bei 15,2 Prozent. In absoluten Zahlen handelt es sich um ca. 1,45 Mio. Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung.¹³

Die Ausbildungsbeteiligung auszubildender Betriebe an der Gesamtzahl der Betriebe lag 2008 bei 24 Prozent; legt man nur die ausbildungsberechtigten Betriebe zugrunde, lag die Quote für Westdeutschland bei etwa 40 Prozent, für Ostdeutschland bei 35 Prozent.¹⁴

Vor diesem Hintergrund hatte eine insbesondere von Schüler/-innenvertretungen sowie aus dem gewerkschaftsnahen Bereich initiierte Kampagne eine von über 72.500 Unterstützer/-innen getragene Petition an den Bundestag gerichtet mit der Forderung, einen Rechtsanspruch auf eine berufliche Ausbildung im Grundgesetz zu verankern.¹⁵ In der Petition wurde auf die prekäre Situation der Jugendlichen anhand der Daten der Ausbildungsstatistik verwiesen und darüber hinaus angeführt, die Notprogramme und Vereinbarungen zwischen Politik und Wirtschaft seien erfolglos geblieben, eine qualifizierende Berufsausbildung jedoch für die Zukunft junger Menschen sowie der Gesellschaft entscheidend. Erforderlich sei der Übergang von der Schule in den Beruf ohne Wartezeiten auf einen Ausbildungsplatz. Hierfür trage der Staat die Verantwortung. Für alle Jugendlichen müsse es jederzeit und unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung genügend Arbeitsplätze geben. Ohne einen Rechtsanspruch auf Ausbildung lasse sich dieses Ziel nicht erreichen.¹⁶

Der Petitionsausschuss beschloss nach zweijähriger Beratung und Einholung von Stellungnahmen verschiedener Ministerien ohne öffentliche Anhörung oder Anhörung der Petent/-innen, das Petitionsverfahren abzuschließen.

Zur Begründung führte der Petitionsausschuss an, die Einführung sozialer Grundrechte ins Grundgesetz sei bereits in der Vergangenheit eingehend erörtert worden, habe aber keine Mehrheit gefunden. So habe u.a. in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat mit Ausnahme der PDS/LL Einigkeit darüber bestanden, dass klagbare soziale Grundrechte in der Verfassung nicht normiert werden sollten, da „der Staat damit

¹¹ BIBB (Hrsg.), bereits Fn. 2, S. 186.

¹² ebd., S. 187.

¹³ ebd., S. 265 f.

¹⁴ ebd., S. 191 f. Nach §§ 27 ff. BBiG ist die Berechtigung zur Einstellung von Auszubildenden von der Eignung der Ausbildungsstätte nach Art, Einrichtung und dem zahlenmäßigen Verhältnis zu Ausbildungsplätzen & Fachkräften, zudem vom Vorhandensein entsprechend qualifizierter Ausbilder/-innen abhängig.

¹⁵ Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses vom 30.9.2010, BT-Drucksache 17/2959; hierzu ausführlich: <http://www.ausbildung-fuer-alle.de>.

¹⁶ Petitionsausschuss des Bundestages, Begründung der Beschlussempfehlung, <https://epetitionen.bundestag.de/files/0630.pdf>, S. 1 f.

überfordert wäre und sich solche Rechte nur unter den Bedingungen einer zentralen Verwaltungswirtschaft und damit „um den Preis der Freiheit“ einführen ließen.“¹⁷ Eine justiziable Ausgestaltung sozialer Grundrechte würde zudem (1) einen individualisierbaren Anspruchsberechtigten und (2) Anspruchsgegner, (3) einen präzise bestimmbareren Leistungsgegenstand sowie (4) die Verfügungsbefugnis des Verpflichteten über den Leistungsgegenstand voraussetzen. Letztere Voraussetzung sei – jedenfalls theoretisch – nur in einer zentralen Verwaltungswirtschaft möglich, in der der Staat über die Arbeitsplätze (bzw. Ausbildungsplätze) verfüge.¹⁸ In Fachkreisen seien die Wirkungen eines solchen Grundrechts und insbesondere einer Ausbildungsabgabe zudem umstritten. In Bezug auf die Abgabe meint der Petitionsausschuss, diese brächte einen Kostenschub und erhöhten Verwaltungsaufwand der Wirtschaft mit sich, ohne dass sicher sei, dass damit auch neue Ausbildungsplätze geschaffen würden. Vielmehr bestehe die Gefahr, dass sich Betriebe „freikaufen“ würden. Die alternative Schaffung außerbetrieblicher Ausbildungsplätze würde hingegen einen der Standortvorteile Deutschlands, die Praxisnähe der betrieblichen Ausbildung, schwächen.¹⁹ Er verweist auf die relativ geringe Zahl „unversorgter“ Jugendlicher sowie verschiedene weitere Programme der Bundesregierung wie Ausbildungsboni für Ausbildungsbetriebe, die förderungsbedürftige Bewerber/-innen aufnehmen. Die Maßnahmen von Bundesregierung und Wirtschaft seien insofern erfolgreich, sodass kein weiterer Handlungsbedarf bestehe.²⁰

Im Rahmen des vorliegenden Beitrags sollen die zentralen, sich aus der Petition und der Ablehnungsbegründung des Petitionsausschusses ergebenden juristischen Fragen untersucht werden, wobei im Rahmen der vorliegenden Studie eine abschließende Untersuchung nicht möglich ist.

Zunächst (unter I.) soll erläutert werden, ob und wie das geforderte Leistungsrecht systematisch in das verfassungsrechtliche Normengefüge passt. Im kommenden Abschnitt (unter II.1ff.) soll der Frage nachgegangen werden, ob nicht das angestrebte Recht bei konsequenter Auslegung des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) bereits teilweise im Grundgesetz verankert ist. Im Hinblick auf den Stand der Konkretisierung des Grundrechts im Grundgesetz wird unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik aus dem UN-Sozialpakt untersucht, ob diese nicht angesichts jüngerer Entscheidungen des BVerfG zu einer Neubewertung der einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Ausgangslage führen. Hier (unter II.4.) stellt sich u.a. die Frage, ob die wesentlichen, mit einer Verfassungsänderung zu erreichenden Ziele in die einschlägigen Grundrechte und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen hineinzulesen sind. Die gewonnenen verfassungsrechtlichen Erkenntnisse sollen summarisch mit den statistischen Daten unter Berücksichtigung der Aktivitäten von Parlament und Regierung abgeglichen und der aktuelle Zustand auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüft werden (unter III.). Abschließend (unter IV.) werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung thesenartig zusammengefasst.

¹⁷ Petitionsausschuss des Bundestages, bereits Fn. 16, S. 3; der Petitionsausschuss zitiert den wortgleichen Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993, Drucksache 12/6000, S. 77.

¹⁸ ebd., S. 3 f.

¹⁹ ebd., S. 4.

²⁰ ebd., S. 4 f.

I. Verfassungsrechtliche Einordnung des angestrebten Grundrechts

Den Grundrechten des Grundgesetzes (Art. 1-19 GG) sowie den in anderen Abschnitten des Grundgesetzes verteilten grundrechtsgleichen Rechten liegt eine komplexe Systematik zugrunde, die insbesondere vom Bundesverfassungsgericht kontinuierlich weiterentwickelt wird. Zugleich stehen die Grundrechte im Kontext der internationalen Menschenrechte, deren Inhalt, Funktion und Systematik weltweit von Jurist/-innen debattiert und weiterentwickelt werden. Das Vorhaben, ein neues Grundrecht ins Grundgesetz aufzunehmen, muss in diesem nationalen und internationalen Kontext untersucht werden. Dabei ist insbesondere zu klären, wie das Grundrecht auf eine berufliche Ausbildung systematisch einzuordnen ist und welche Folgen es hätte, das Grundgesetz um ein solches Recht zu erweitern. Würde es sich allein um eine punktuelle Änderung handeln, oder hätte eine solche Erweiterung grundsätzliche Bedeutung?

1. „Generationen“, Arten und Gewährleistungsgehalte der Grund- und Menschenrechte

a) „Generationen“ von Menschenrechten

Die Grund- und Menschenrechte²¹ werden verbreitet in Generationen (auch: Dimensionen) unterteilt, welchen wiederum unterschiedliche Bedeutungen und Gehalte zugeschrieben werden. Die Frage der Einordnung ist vorliegend von Bedeutung, da das angestrebte Recht anders als die meisten Grundrechte des Grundgesetzes nicht im Kern die Abwehr vor staatlichen Eingriffen bezweckt.

Die Grund- und Menschenrechte sind Ergebnis historischer sozialer Kämpfe und Auseinandersetzungen. Das gilt für die weltweiten Menschenrechte ebenso wie für die im Grundgesetz verankerten Grundrechte, welche einen Ausschnitt der Menschenrechte abbilden. Entsprechend der historischen Abfolge dieser Kämpfe wird verbreitet zwischen (drei) Generationen von Menschenrechten unterschieden. Dabei steht die mit der französischen Revolution (sowie der US-amerikanischen Unabhängigkeit und Verfassung) verbundene erste Generation symbolisch für Freiheitsrechte, i.d.R. erweitert um demokratische Bürger/-innenrechte, und das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz. Die zweite Generation ist Produkt der sozialen Kämpfe des 19. und frühen 20. Jahrhunderts und erfasst daher wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die dritte Generation schließlich ist Produkt der antikolonialen und neuen

²¹ Mit Grundrechten sind vorliegend die in Art. 1-19 Grundgesetz verankerten individuellen und kollektiven Rechte gemeint, stillschweigend erweitert um die sog. grundrechtsgleichen Rechte wie staatsbürgerliche Rechte (Art. 33, 38 GG), justitielle Rechte (Art. 101 ff. GG) usw. Dabei wird vorliegend zwischen sog. Deutschenrechten und sog. Jedermannrechten kein Unterschied gemacht. Unter Menschenrechten werden vorliegend die in internationalen völkerrechtlichen Verträgen verankerten individuellen und kollektiven Rechte verstanden, die sich auf Grundlage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 herausgebildet haben. Diese Begriffswahl wird vorliegend vereinfachend für die Abgrenzung zwischen nationalen und völkerrechtlichen Regeln gewählt. Sie ist keineswegs zwingend. So ist es z.B. weit verbreitet, den Begriff der Grundrechte als Oberbegriff für Bürger_innen- und Menschenrechte zu wählen; siehe z.B. Fisahn/Kutscha, verfassungsrecht konkret. Grundrechte, 2008, 1.

sozialen Bewegungen und umschließt kollektive Rechte wie die Rechte auf Entwicklung, Frieden, Selbstbestimmung der Völker, eine saubere Umwelt usw.²²

Die Trennung in Generationen ist allerdings etwas willkürlich, wenn man bedenkt, dass bereits die frz. Verfassung von 1793 u.a. Bestimmungen zum Recht auf Arbeit, zur Vereinigungsfreiheit, zur öffentlichen Bildung und zur öffentlichen Fürsorge enthielt. Zudem werden aus neuen Problemen und öffentlichen Auseinandersetzungen, z.B. im Zusammenhang mit wachsenden Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten, immer wieder neue Rechtsforderungen entwickelt, welche systematisch zu früheren Generationen gehören. So z.B. das Mitte der 80er Jahre im Volkszählungsurteil vom BVerfG als Teilbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts „erfundene“ bzw. durch Neuinterpretation aufgrund geänderter Gefahrenlagen entwickelte Recht auf informationelle Selbstbestimmung.²³ Entsprechend wird in der kritischen bzw. differenzierteren Literatur eher zwischen Menschenrechten verschiedener Dimensionen unterschieden. Dem entspricht auch teilweise die bereits von Georg Jellinek²⁴ entworfene sog. Statuslehre, welche aufbauend aufeinander zwischen status negativus (Abwehr staatlicher Eingriffe), status activus (demokratische Mitwirkung an staatlicher Rechtsetzung/Verwaltung) und status positivus (Anspruch auf soziale Leistungen) unterscheidet.²⁵ Wie ist im Rahmen einer solchen Systematisierung ein Grundrecht auf berufliche Ausbildung einzuordnen? Soweit die Ausbildung auch, wie in Deutschland die berufsschulische, Allgemeinbildung vermittelt, dürfte sie sowohl den sozialen als auch den kulturellen Rechten zuzuordnen sein. Da es zugleich um die Ermöglichung wirtschaftlicher Selbstentfaltung, der Berufswahl, geht, kommt darüber hinaus eine Zuordnung zu den wirtschaftlichen Rechten in Betracht. Analysiert man das angestrebte Leistungsrecht aus Sicht der Statuslehre, dürfte es deutlich dem status positivus zuzuordnen sein.

Auch wenn sich, wie noch zu zeigen ist, ein großer Streit um die „Möglichkeit“ sozialer Grundrechte entwickelt hat, ist diese Unterscheidung nur von beschränktem Erkenntnisgehalt.

Das betrifft zunächst die Wertigkeit der verschiedenen Arten, Dimensionen oder Generationen von Rechten. Zwar ist die Auffassung weit verbreitet, die Rechte der zweiten Dimension (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) seien Rechte zweiten Ranges. Diesbezüglich besteht aber jedenfalls auf internationaler, völkerrechtlicher Ebene Konsens, dass zivile, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte universell, unteilbar, gleich und interdependent, d.h. in ihrer Wirksamkeit aufeinander angewiesen sind. Sie gegeneinander auszuspielen, verstößt gegen die Ziele, aber auch gegen die Systematik der Menschenrechte.²⁶ Sie sind gemeinsam erstmals in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 (AEMR) für die Weltgemeinschaft zusammengefasst worden. In eine rechtsverbindliche Vertragsform gegossen wurden die Rechte in zwei Vertragswerken: dem

²² hierzu z.B. Stern, Die Idee der Menschen- und Grundrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band I, 2004, Rn. 74 ff.

²³ BVerfGE 65, 1ff.; ausführlich hierzu Dreier, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 2 I Rn. 78 ff.; Schneider, DÖV 1984, S. 161 ff.; Simitis, NJW 1984, S. 398 ff.

²⁴ geb. 1851, gest. 1911, Österreichischer Staatsrechtler.

²⁵ Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl. 1905.

²⁶ Vereinte Nationen (Hrsg.), Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/CN.4/1987/17, Teil I, A. Abs. 1 ff.; Nowak, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, 2002, S. 37 ff.; sie auch Abs. 5 der auf der Wiener Weltmenschrechtskonferenz 1993 verabschiedeten Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc. A/CONF.157/23.

Internationalen Pakt für zivile und politische Rechte (IPzpR bzw. UN-Zivilpakt) sowie dem Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR bzw. UN-Sozialpakt). Dass beide gleichwertig sein sollen, wird daran deutlich, dass sie gemeinsam von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1966 verabschiedet wurden. Beide sind auch gleich weit verbreitet; so zählt der IPzpR 165 rechtlich gebundene Parteien, der IPwskR 160. Von den großen, politisch einflussreichsten Staaten sind allein China nicht Partei des IPzpR²⁷ und die USA nicht Partei des IPwskR.²⁸

Der beschriebene Zusammenhang der verschiedenen Dimensionen lässt sich leicht illustrieren. So ist wohl jedes Recht ohne Bildung (kulturelles Recht) für den/die Inhaber/-in praktisch wertlos, da der Inhalt und die Mittel zu seiner Durchsetzung gegen andere bereits bestimmter kultureller Kenntnisse (Bildung) bedürfen. Wer keine Wohnung, keine Nahrung und keine soziale Mindestsicherung (soziale Rechte) hat, wird auf sein Recht auf freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Koalitionsfreiheit²⁹ leichten Herzens verzichten und kaum die Möglichkeit haben, an der Gestaltung der öffentlichen Belange (politische Rechte) teilzunehmen. Umgekehrt lassen sich Eingriffe in Gewerkschaftsorganisationen, Fehlen ausreichenden Wohnraums oder schlechter Nahrungsmittelversorgung kaum wirksam ohne Demonstrations-, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, Schutz vor willkürlicher strafrechtlicher Verfolgung (zivile und politische Rechte) oder auch Pressefreiheit (kulturelles Recht) wirksam bekämpfen. Vor diesem Hintergrund stellte beispielsweise Helmut Willke fest, „in einer hochkomplexen Industriegesellschaft sind Grundrechte Teilhaberechte oder sie sind nicht.“³⁰

Der Erkenntnisgehalt einer Aufteilung in Dimensionen sollte daher nicht überschätzt werden. Das wird auch noch aus einem anderen Grund deutlich: so wird in der Grundrechtsdogmatik bei in Deutschland uneinheitlicher, international eindeutigerer Diktion bei *allen* Grundrechten zwischen drei Gewährleistungsfunktionen unterschieden: der Abwehrfunktion (*to respect*), der Schutzfunktion (*to protect*) und der Leistungs- oder Teilhabefunktion (*to fulfil*).³¹ Nach international üblicher, wenngleich nicht ganz einheitlicher Auffassung kommen diese Funktionen allen Grund- bzw. Menschenrechten zu, unabhängig von der traditionellen Unterscheidung in Freiheits- bzw. Abwehrrechte einerseits und soziale Grundrechte andererseits.³²

Illustrieren lässt sich das beispielsweise am Recht auf Leben (Art. 2 II 1 GG), einem klassischen Abwehrrecht. So ist dem Staat untersagt, die Bewohner/-innen seines Territoriums zu töten (Abwehrfunktion). Er muss zugleich Menschenleben vor Eingriffen Dritter polizeilich schützen (Schutzpflicht). Darüber hinaus trifft ihn aber auch die Pflicht, ggf. Leben aktiv zu retten, z.B. im Krankheitsfall (Einrichtung eines allgemein zugänglichen Systems der Gesundheitsversorgung), in Katastrophenfällen (Feuerwehr, Katastrophenschutz) oder Fällen individueller Art wie Suizidgefahr oder absoluter Armut (Leistungsfunktion).

²⁷ Stand: 12.1.2011, Ratifikationsübersicht der UN zum IPzpR:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

²⁸ Stand: 12.1.2011, Ratifikationsübersicht der UN zum IPwskR:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en

²⁹ Recht zum gewerkschaftlichen Zusammenschluss.

³⁰ Willke, Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie, 1975, S. 216.

³¹ In der deutschen Debatte werden dabei insbesondere die Begriffe Leistungsrecht, derivatives (abgeleitetes) und absolutes Teilhaberecht, Gewährleistungsrecht usw. mit unterschiedlichen inhaltlichen Konnotationen verwendet; vgl. v. Münch, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Vorb. Art. 1-19 Rn. 18.

³² Simma, „Die vergessenen Rechte“: Bemühungen zur Stärkung des VN-Sozialpakts, in: FS Zacher, 1998, S. 872.

Das gleiche gilt für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, beispielsweise das Recht auf angemessenen Wohnraum. So darf eine als Lebensmittelpunkt dienende Wohnung grundsätzlich nicht vom Staat genommen werden (Abwehrfunktion); in Deutschland wird dies mangels ausdrücklichen Rechts auf Wohnraum durch das Eigentumsrecht aus Art. 14 I GG gewährleistet.³³ Der private Wohnraum ist – so z.B. im Mietrecht im Verhältnis zum Vermieter – gegen Eingriffe Dritter zu schützen (Schutzfunktion). Schließlich ist denjenigen, die keine ausreichende Wohnung haben, Wohnraum zur Verfügung zu stellen (Leistungsfunktion). In den 40er und 50er Jahren wurden beispielsweise in diesem Sinn Flüchtlinge zwangsweise in Privathäusern Dritter einquartiert.

Ein Leistungsrecht kann nach alledem also auch als Teilfunktion in einem klassischen Freiheitsrecht verankert sein, ohne dass dies gleich auf den ersten Blick erkennbar ist. Für das Recht auf eine berufliche Ausbildung wird das im Folgenden (unter II.) in Bezug auf das Ausbildungsgrundrecht in Art. 12 I GG untersucht.

b) Grundrechte, Staatsziele und Gesetzgebungsaufträge

Die jüngere staats- und verfassungsrechtliche Forschung hat den Versuch unternommen, innerhalb des Grund- und Menschenrechtsbereichs auch anhand des Gewährleistungsgehalts für die Menschen sowie der Bedeutung für den Staat begriffliche Unterscheidungen einzuführen. So setzt sich seit dem Vorlegen des Berichts einer von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenkommission zu Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträgen³⁴ im Jahr 1983 in Rechtswissenschaft und parlamentarischem Diskurs zunehmend eine begriffliche Ausdifferenzierung der ursprünglichen Begriffe der Grund- und Menschenrechte durch.³⁵ Insbesondere im Hinblick auf soziale Grundrechte unterschied die Sachverständigenkommission der Bundesregierung in dem 1983 vorgelegten Abschlussbegriff dogmatisch zwischen Programmsätzen, Gesetzgebungsaufträgen, Staatszielbestimmungen und sozialen Grundrechten.³⁶

Während Grundrechte im engeren Sinne demnach unmittelbar einklagbare (justiziable), d.h. (verfassungs-) gerichtlich durchsetzbare Rechtsansprüche (i.d.R. gegen den Staat) darstellen, richten sich Gesetzgebungsaufträge nur an den Gesetzgeber, ohne weitere staatliche Gewalten zu berechtigen oder verpflichten. Staatszielbestimmungen werden dem immer wieder zitierten Bericht nach wie folgt definiert:

„Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.“³⁷

³³ Vgl. zur Einordnung des Besitzrechts des Mieters als Eigentum i.S.d. Art. 14 GG z.B. BVerfGE 89, 1, 5 ff., sowie Wieland, in: Dreier, bereits Fn. 23, Art. 14 Rn. 32 ff.

³⁴ Der Bundesminister des Inneren und Der Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, 1983.

³⁵ ausführlich dazu: Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997.

³⁶ Bericht der Sachverständigenkommission, bereits Fn. 34, Rn. 7.

³⁷ ebd., S. 21.

Mit anderen Worten: Staatszielbestimmungen binden wie Grundrechte im engeren Sinn alle staatlichen Gewalten, d.h. Parlament, Regierung und Rechtsprechung; zur vollen Verwirklichung bedürfen sie jedoch der Entfaltung in Form inhaltlicher und Verfahrensbestimmungen durch die Gesetzgebung.

Den Verfasser/-innen des Grundgesetzes war die normative Kategorie von „Staatszielen“ unbekannt; erst in der Debatte um Verfassungsreformen infolge des Einigungsvertrages erhielt der Begriff einen prominenten Charakter in der verfassungspolitischen Diskussion. Das Grundgesetz selbst gibt weder durch seine Systematik noch durch eine konkrete Bestimmung eine Unterscheidung zwischen Grundrechten und Staatszielen vor.³⁸ Entsprechend werden in der allgemeinen Grundrechtsliteratur konkretisierte Staatszielbestimmungen, z.B. der Mutterchutz in Art. 6 IV GG, aber auch die Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Mann und Frau gem. Art. 3 II 2 GG, als Grundrechte (im weiteren Sinn) bezeichnet. Da der Übergang von einer nur teilweise justiziablen Staatszielbestimmung zu einem voll justiziablen Grundrecht im engeren Sinn fließend ist, wird im Folgenden bei fehlender Kennzeichnung unter „Grundrecht“ auch eine konkrete menschenrechtsbezogene Staatszielbestimmung verstanden.

Soziale Grund- bzw. Menschenrechte werden, wie auch die Formulierungen im UN-Sozialpakt deutlich machen, in der Regel in der Form von Staatszielbestimmungen normiert. Diesbezüglich lassen sich Staatszielbestimmungen von unterschiedlichem Abstraktionsgrad unterscheiden, welcher wiederum für den Spielraum der staatlichen Gewalten bei der Konkretisierung entscheidend ist. Ein Staatsziel von sehr hohem Abstraktionsgrad ist beispielsweise das in Art. 20 I („sozialer Bundesstaat“), 28 I GG („sozialer Rechtsstaat“) verankerte Sozialstaatsprinzip. Eine konkretisierte Staatszielbestimmung findet sich beispielsweise in Art. 2 II 2 GG, welcher die staatliche Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern vorsieht. Bei der Konkretisierung von Staatszielbestimmungen lässt sich eine Verwaltung und Rechtsprechung bindende Konkretisierung durch normative Ausgestaltung (Gesetzgebung) von der Konkretisierung durch Interpretation (Auslegung) unterscheiden, welche auch den Gesetzgeber bindende Regeln ermittelt.³⁹ Bezogen auf das Recht auf eine Ausbildungsstelle heißt das, dass im Fall des Fehlens einer konkreteren Regelung im Grundgesetz ein Ausbildungsplatzgesetz eine normative Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips darstellte, durch Interpretation von Grundrechten in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip sowie menschenrechtlichen Bestimmungen jedoch eine interpretatorische Konkretisierung auch auf verfassungsrechtlicher Ebene denkbar ist, welche zur Feststellung eines konkreten sozialen Grundrechts auf eine Ausbildungsstelle in Form einer Staatszielbestimmung führt.⁴⁰

2. Zur Verankerung von Menschenrechten der 2. Dimension im Grundgesetz

Wie sieht es nun um die Verankerung von Rechten der 2. Dimension im Grundgesetz aus? Machte es aus systematischen Gründen einen großen Unterschied, ein Grundrecht auf berufliche Ausbildung einzufügen, weil das Grundgesetz soziale oder andere Leistungsrechte nicht kennt? Bereitete es dogmatisch besondere Schwierigkeiten, den Gewährleistungsgehalt eines

³⁸ Sommermann, Fn. 35, S. 351.

³⁹ hierzu ausführlich Sommermann, bereits Fn. 35, S. 399 ff.

⁴⁰ ausführlich hierzu unter Abschnitt II.

solchen Grundrechts herauszuarbeiten, weil dem Grundgesetz soziale Rechte von Grund auf fremd sind? Diese Fragen sollen kurz unter Berücksichtigung historischer Entwicklungen, insbesondere auch anderer Verfassungen in Deutschland, sowie von Rechtsprechung und Literatur erörtert werden.

a) Ausgangslage bei Erarbeitung des Grundgesetzes und Entwicklung der Auslegung

Wenn vorliegend beabsichtigt ist, ein Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz als soziales Grundrecht (und positives Leistungsrecht) in das Grundgesetz aufzunehmen, lohnt zunächst ein kurzer Blick auf die Bedeutung sozialer Grundrechte in der deutschen Verfassungstradition.

Die Frage nach Sinn und Gehalt sozialer Grundrechte sowie allgemeiner von Leistungsansprüchen gegen den Staat ist in der deutschen verfassungsrechtlichen Diskussion spätestens seit Beginn der Weimarer Republik präsent.⁴¹ So sah die Weimarer Reichsverfassung von 1919 eine Reihe von sozialen Grundrechten vor, deren Bedeutung vor dem Hintergrund der sozialen Realität, aber auch der konservativ bis reaktionär-kaiserlich geprägten Rechtsprechung stark umstritten war. Nach ganz überwiegender Auffassung in Literatur und Rechtsprechung kam den sozialen Grundrechten einschließlich des Schutzes der ausdrücklich anerkannten Gewerkschaften und Betriebsräte keine individuell gerichtlich durchsetzbare Bedeutung zu; soziale und wirtschaftliche Grundrechte wurden als „politische Programmsätze“, welchen vielfach der Rechtscharakter abgesprochen wurde, sowie allenfalls als bindende Verpflichtungen des Gesetzgebers angesehen.⁴²

Ernst Benda merkt (aus kritisch-konservativer Position) dazu an, „gemessen an den damals bestehenden Realitäten waren sie an bloßen Wunschvorstellungen orientierte Sozialproklamationen, die wertlos und, soweit sie unerfüllbare Hoffnungen weckten, mitunter schädlich waren.“⁴³

Festzuhalten ist dabei zunächst, dass soziale Grundrechte der deutschen Verfassungskultur keineswegs fremd sind. Ganz im Gegenteil war die Weimarer Reichsverfassung eine der ersten Verfassungen weltweit, die soziale Grundrechte kodifizierte. Mit dieser Tradition wurde auch nach dem 2. Weltkrieg nicht grundlegend gebrochen. So enthält eine Vielzahl von Länderverfassungen, die vor dem Grundgesetz verabschiedet wurden, klassisch als sozial bezeichnete Grundrechte wie das Recht auf Arbeit oder das Recht auf Bildung.⁴⁴ Das hat sich für die Verfassungen nach Verabschiedung des Grundgesetzes nicht grundlegend geändert, wenngleich hinsichtlich des Umfangs der Gewährleistungen Einschränkungen zu verzeichnen waren;

⁴¹ Der erste Versuch, soziale Grundrechte in einer deutschen Verfassung zu verankern, wurde allerdings bereits in der Diskussion um die Paulskirchenverfassung 1848 unternommen, fand hier jedoch keine Mehrheit; vgl. Lange, Soziale Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung und in den derzeitigen Länderverfassungen, in: Böckenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, 1981, S. 49.

⁴² ausführlich hierzu Lange, bereits Fn. 41, S. 52; noch heute z.B. für die Rechte auf angemessene Wohnung bzw. Arbeit der Bayerische Verfassungsgerichtshof, BayVerfGHE 15, 49, 52 ff.; 20, 62, 72; 42, 28, 32; ebenso zum Recht auf Arbeit der Saarländische Verfassungsgerichtshof, NJW 1996, S. 384 ff.

⁴³ Benda, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994, § 17 Rn. 85.

⁴⁴ Eine Übersicht findet sich z.B. bei Kutscha, Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in den neuen Landesverfassungen, ZRP 1993, S. 340, Fn. 10; Pestalozza, Verfassungen der deutschen Bundesländer, 9. Aufl. 2009, S. LXIII (Einführung, Rn. 131).

dennoch sehen beispielsweise auch die Verfassungen Nordrhein-Westfalens und Baden-Württembergs umfangreiche Leistungsrechte im Bildungsbereich vor.⁴⁵ Aber auch die deutlich jüngeren Verfassungen der neuen Bundesländer enthalten, wenngleich teilweise sehr vorsichtig formuliert, soziale Grundrechte in ihren Katalogen.⁴⁶ An die Stelle der meisten sozialen Grundrechte der Weimarer Verfassung, deren Gewährleistungsgehalt in der Nachkriegswirtschaft mit kaum leistungsfähigem Staatsapparat tatsächlich zweifelhaft gewesen wäre, setzte der Parlamentarische Rat allerdings das Sozialstaatsprinzip. Dieses hat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen erstaunlichen Wandel durchgemacht. Während zu Frühzeiten der Bundesrepublik Ernst Forsthoff⁴⁷ in der Forsthoff-Abendroth-Debatte⁴⁸ noch die Mehrheit der Staatsrechtler auf seiner Seite wusste, wenn er die „Adjektivierung“ des („sozialen“) Rechtsstaates bekämpfte und dem Sozialstaatsprinzip jeden Rechtscharakter absprach, hat sich heute jedenfalls ein wesentlicher Aspekt des Beitrags Wolfgang Abendroths weitestgehend zur herrschenden Meinung verwandelt. Abendroth betonte, das Sozialstaatsprinzip wolle ein „bestimmtes Minimum an Vorstellungen über den Begriff der sozialen Gerechtigkeit sichern und zweitens dem demokratisch organisierten Staat prinzipiell die Möglichkeit gewährleisten, die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in Richtung auf inhaltliche Verwirklichung des demokratischen Gleichheitsgedankens umzugestalten.“⁴⁹ Das Fehlen weitergehender Leistungsrechte im Grundrechtskatalog führte er darauf zurück, dass es sich beim Grundgesetz um ein recht kurzfristig zu realisierendes Provisorium für Westdeutschland handelte, welchem zudem ein Kompromisscharakter zwischen den führenden ideologischen Gruppen zukam.⁵⁰ Forsthoff hingegen vertrat die Auffassung, die Sozialstaatsklausel sei „doch wohl mehr oder weniger zufällig“ in den gem. Art. 79 Abs. 3 GG bestandsfesten und damit wesensprägenden Teil des Grundgesetzes geraten.⁵¹ Forsthoff stand auch an der Spitze derjenigen, die letztlich vergeblich versuchten, soziale Gewährleistungen aus der Grundgesetzinterpretation fernzuhalten und dieses auf einen formalen Rechtsstaatscharakter zu reduzieren.⁵²

b) Keine systematischen Vorbehalte gegen soziale Grundrechte im Grundgesetz

Anders als in der oben skizzierten Grundsatzdiskussion über das Sozialstaatsprinzip nahe gelegt, ist das Grundgesetz keineswegs „frei“ von sozialen Grundrechten. So sind „Schutz und Fürsorge der Gemeinschaft“ für Mütter gem. Art. 6 IV GG, aber wohl auch das Recht unehe-licher Kinder auf „Schaffung“ der gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Ent-

⁴⁵ vgl. z.B. Art. 8 ff. der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 6. Juni 1950; Art. 11 ff. der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953.

⁴⁶ Hierzu ausführlich Kutscha, bereits Fn. 44, S. 341 f.

⁴⁷ Forsthoff (1902-1974) war einer der führenden Staatsrechtslehrer der jungen Bundesrepublik, begann seine Karriere jedoch als einer der Rechtswissenschaftler, die durch ihre Arbeit bestrebt waren, dem Nationalsozialismus juristische Legitimität zu verleihen.

⁴⁸ Der Vortrag von Forsthoff sowie der Diskussionsbeitrag von Abendroth sind abgedruckt in VVDStRL 12 (1954); zum ausführlichen Debattenbeitrag von Abendroth siehe Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Ludwig Bergsträsser, 1954, S. 283.

⁴⁹ Abendroth, bereits Fn. 48, S. 299.

⁵⁰ Abendroth, Das Grundgesetz, 3. Aufl. 1972, S. 65; ebenso Gromoll, in: Mayer/Stuby (Hrsg.), Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente, 1976, S. 120 ff.

⁵¹ Forsthoff, Zur Problematik der Verfassungsauslegung, 1961, S. 29, Fn. 4.

⁵² Benda, bereits Fn. 43, § 17 Rn. 86.

wicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft gem. Art. 6 V GG den sozialen Grundrechten zuzuordnen.⁵³ Auch das BVerfG bezeichnet Art. 6 IV GG als „Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips für den speziellen Bereich des Mutterschutzes“⁵⁴, die keineswegs einen politischen Programmsatz darstelle⁵⁵, sondern einen bindenden Auftrag an den Gesetzgeber, welcher grundsätzlich auch die Pflicht enthalte, in Zusammenhang mit Schwangerschaft und Mutterschaft entstehende wirtschaftliche Belastungen auszugleichen.⁵⁶ Der gleiche Zweck kommt laut BVerfG auch dem Schutz von Ehe und Familie zu.⁵⁷ Mit anderen Worten, bei beiden Normen handelt es sich nach der oben beschriebenen Definition um konkrete Staatszielbestimmungen, die durch Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung weiter zu konkretisieren sind.

Die Entscheidungen des Parlamentarischen Rates von 1949 haben entsprechend nicht zur Folge, dass das Grundgesetz dauerhaft frei von *weiteren* positiven Gewährleistungen im Sinne sozialer Grundrechte (mit welchem Grad an Einklagbarkeit auch immer) bleiben muss. Im Gegenteil weist bereits die Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfG darauf hin, dass gerade durch die fortschreitende Interpretation des Sozialstaatsprinzips schrittweise soziale Grundrechte in das Grundgesetz hineingelesen werden.⁵⁸ In der noch näher zu untersuchenden Numerus-Clausus-I-Entscheidung von 1972 ließ das BVerfG beispielsweise sogar ausdrücklich offen, ob nicht die bestehende Regelung zur Ausbildungsfreiheit in Art. 12 I GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip einen einklagbaren Individualanspruch auf Schaffung von Studienplätzen enthielte.⁵⁹ Schwierigkeiten bereitete nicht die Aufnahme eines Rechts auf einen Ausbildungsplatz an sich, sondern allein die Herausbildung des konkreten Gewährleistungsgehaltes.

Von dieser Position gingen auch die 1981 von der Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Schmidt eingesetzte Sachverständigenkommission⁶⁰ sowie die 1991 auf Grundlage des Einigungsvertrages einberufene Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat aus. Sie nahmen an, dass sich das Grundgesetz bei Staatszielbestimmungen zurückgehalten und soziale Grundrechte nicht aufgenommen habe, wobei die Bestimmungen zum Mutterschutz (Art. 6 IV GG), zum Gleichstellungsauftrag für nichteheliche Kinder (Art. 6 V GG), die Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 II GG) und das in Art. 20 I, 28 I GG verankerte Sozialstaatsprinzip als Ausnahmen hervorgehoben wurden, ohne diese Bestimmungen näher zu klassifizieren.⁶¹

Sowohl Sachverständigenkommission als auch Gemeinsame Kommission sprachen sich in ihren jeweiligen Berichten gegen die Aufnahme einklagbarer sozialer Grundrechte in das Grundgesetz aus; sie hielten diese aus rechtspolitischen Gründen nicht für wünschenswert. Die Gemeinsame Kommission vertrat die Auffassung, dass „klagbare soziale Grundrechte in der Verfassung nicht normiert werden sollen, da der Staat damit überfordert wäre und sich

⁵³ Lange, bereits Fn. 41, S. 59.

⁵⁴ BVerfGE 115, 259, 272.

⁵⁵ ebd. 32, 273, 277.

⁵⁶ ebd. 115, 259, 271; 60, 68, 74.

⁵⁷ ebd. 60, 68, 74.

⁵⁸ Für eine differenzierte Betrachtung insofern Kutscha, bereits Fn. 44, S. 341 ff.

⁵⁹ BVerfGE 33, 303, 333.

⁶⁰ Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, bereits Fn. 34.

⁶¹ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993, Drucksache 12/6000, S. 75.

solche Rechte nur unter den Bedingungen einer zentralen Verwaltungswirtschaft und damit 'um den Preis der Freiheit' einführen ließen.⁶²

Dass es sich dabei um eine polemische rechtspolitische Auffassung handelt, bedarf kaum weiterer Ausführungen – selbst die bislang vielleicht weitestgehende zu einem solchen Zweck geschaffene Institution, die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS), die der Erfüllung des grundrechtlichen Anspruchs auf einen Studienplatz nach Maßgabe der Numerus-Clausus-Urteile diene, hat bei aller Umstrittenheit der Einrichtung sicherlich nicht zum „Ende der Freiheit“ geführt. Das Argument erinnert stark an die 2010 in den USA geführte Debatte über die von Präsident Obama angestoßene Einführung einer Gesundheitsversicherung für alle durch eine Pflichtversicherung. Auch hier wurde von der Opposition wiederholt angeführt, es handele sich um einen Anschlag auf die „Freiheit“ – ein Argument, das aus deutscher Perspektive in der öffentlichen Wahrnehmung als absurd wahrgenommen wurde. Substantiell unterscheidet sich die Einführung einer Pflichtversicherung als Eingriff in die Handlungsfreiheit nicht von einer (verfassungsrechtlich verankerten) Ausbildungspflicht für ausbildungsfähige Unternehmen. Oder allenfalls insofern, als dass der Eingriff in die Berufsfreiheit dem Schutz kollidierender Grundrechte diene, es also um die staatliche Zuordnung des Grundrechtsschutzes geht: eine volle Entfaltung eines grundrechtlich geschützten Rechts auf eine Ausbildungsstelle ist bei in erster Linie privatwirtschaftlicher Organisation des Ausbildungswesens ohne Eingriffe in die Berufsfreiheit kaum möglich.⁶³

c) Der rechtliche Gehalt sozialer Grundrechte

Nicht zu leugnen ist, dass die Leistungsfunktion von Grundrechten im Hinblick auf staatliche Pflichten und individuelle (unmittelbar verfassungsrechtliche, einklagbare) Rechte deutlich komplexere Antworten erfordert als die Abwehrfunktion. Im zweiten Fall muss der Staat schlicht bestimmte Handlungen unterlassen, im ersten in der Regel einen Erfolg garantieren. Dafür kommen fast immer unterschiedliche Handlungsalternativen in Betracht – was eine gerichtliche Durchsetzbarkeit regelmäßig erschwert, weil eine gerichtliche Entscheidung jedenfalls dann, wenn ein vollstreckbares Urteil angestrebt wird, sich auf eine Handlungsalternative festlegen muss. Es besteht hier grundsätzlich die Gefahr der Willkür sowie der Vorwegnahme einer demokratischen Willensbildung über den konkreten Grundrechtsschutz – und damit ein Zuordnungsproblem konkurrierender Grundrechtspositionen.⁶⁴ Zudem ziehen Leistungsrechte stets eine Reihe weiterer Folgen mit sich. Mittel können nicht anderweitig verwendet werden, müssen ggf. zunächst durch Minderung anderer Leistungen oder Zugriff auf das Vermögen Dritter bereitgestellt werden.

⁶² Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5.11.1993, Drucksache 12/6000, S. 77.

⁶³ vgl. hierzu ausführlich Mückenberger, Die Ausbildungspflicht der Unternehmen nach dem Grundgesetz. Rechtsgutachten, 1986, S. 73 ff.

⁶⁴ vgl. Mückenberger, Fn. 63, S. 73 ff.

Daraus entstehen eine Reihe grundsätzlicher Einwände⁶⁵, die aber bei näherem Hinsehen ihre Schärfe verlieren. So wird teilweise behauptet, soziale Grundrechte seien nicht mit dem Demokratieprinzip vereinbar, da die Gestaltungsfreiheit der Politik eingeschränkt werde.⁶⁶ Allein, dieser Einwand gilt ebenso für Freiheitsrechte; wer nicht die Bindung des Parlaments an die Verfassung verneinen will, muss diese Konsequenz hinnehmen.⁶⁷ Praktisch das gleiche gilt für den Einwand, künftige Staatshaushalte würden belastet. Dieser Vorwurf kann einer Vielzahl verfassungsrechtlicher Vorschriften gemacht werden.⁶⁸ So geht das BVerwG beispielsweise davon aus, dass Privatschulen einen Anspruch auf staatliche Förderung haben, weil sie ohne staatliche Subventionen nicht existenzfähig seien.⁶⁹

Das Problem scheint bei näherem Hinsehen weniger darin zu liegen, haushaltswirksame Leistungen an sich grundrechtlich abzusichern, als darin, noch nicht einfachgesetzlich und praktisch realisierte Leistungen im Grundgesetz zu verankern. So bedeutet allein der aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitete Justizgewährleistungsanspruch für Bund und Länder jährlich Kosten in Milliardenhöhe. Unterstellt, es gäbe in Deutschland keine öffentlichen Gerichte (eine scheinbar absurde Annahme!), wäre die Verankerung eines individuellen Anspruchs auf Zugang zu einem staatlichen Gericht im Grundgesetz schwer vorstellbar, wenn man sich überlegt, welche komplexe und kostenspielige Aufgabe der Aufbau eines Gerichtswesens samt Verfahrensrecht darstellt. Angesichts der Tatsache, dass ein solches Gerichtswesen existiert, wirkt die erst durch Auslegung des Rechtsstaatsprinzips erreichte Verankerung im Grundgesetz jedoch keineswegs absurd oder wegen der Haushaltsrelevanz undurchführbar und mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar.

Vor dem Hintergrund des Beispiels werden die unterschiedlichen Gewährleistungsgehalte sozialer Grundrechte deutlich, die auch von der Entwicklung des einfachen Rechts sowie der gesellschaftlichen Realität abhängig sind.⁷⁰ Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁷¹ hält die strikte Abgrenzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zwecks Vermeidung von Rechtsschutzmöglichkeiten für willkürlich und unvereinbar mit dem Prinzip der Unteilbarkeit und Interdependenz der beiden Menschenrechtspakte. Hierdurch würde zudem die Möglichkeit der Gerichte, die Rechte der verletzlichsten und benachteiligsten Gruppen der Gesellschaft zu schützen, verkürzt.⁷²

In der Regel wird ein soziales Grundrecht als Staatszielbestimmung in der Verfassung verankert. Entbehrt es einfachgesetzlicher Konkretisierung, enthält es einen Gesetzgebungsauftrag an das Parlament; soweit es nicht als unmittelbar umsetzbar (self-executing, d.h. keiner Konkretisierung mehr bedürftig, und damit als Grundrecht im engeren Sinn) formuliert ist, lässt es sich jedoch nicht unmittelbar einklagen. Es kann aber direkt nach Verankerung im Grund-

⁶⁵ Eine ausführliche Liste der Einwände und Entkräftungen findet sich bei Rüfner, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 40 Rn. 11 ff. Eine Liste von Kritikpunkten an den entsprechenden Bestimmungen der Verfassungen der neuen Bundesländer sowie eine Auseinandersetzung mit diesen Argumenten ist bei Kutscha, bereits Fn. 44, S. 340 ff., zu finden; eine Entkräftung aus völkerrechtsdogmatischer Perspektive bringt Simma, „Die vergessenen Rechte“: Bemühungen zur Stärkung des VN-Sozialpakts, in: FS Zacher, 1998, S. 869 ff.

⁶⁶ Nachweise bei Rüfner, bereits Fn. 65, Rn. 12.

⁶⁷ Rüfner, bereits Fn. 65, Rn. 12.

⁶⁸ ebd., Rn. 15.

⁶⁹ BVerwGE 23, 347, 349 f.; 27, 360, 362.

⁷⁰ ausführlich hierzu Rüfner, bereits Fn. 65, Rn. 30 ff.

⁷¹ ausführlich dazu unten unter II.4.c).

⁷² UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 9, The domestic application of the Covenant, UN Doc. E/C.12/1998/24 vom 3.12.1998, Abs. 10.

gesetz zur verfassungskonformen Auslegung bereits existierender Rechtsnormen herangezogen werden.⁷³ Zudem kann innerhalb enger Grenzen auch bei Untätigkeit des Gesetzgebers eine Verfassungsbeschwerde erhoben werden mit dem Ziel, eine vorübergehende Ersatzregelung durch das BVerfG zu erwirken.⁷⁴

Eine zentrale Rolle kommt einem sozialen Grundrecht (auch als Staatszielbestimmung) zudem als Gegengewicht zu Freiheitsrechten zu, wenn die Realisierung des Rechts eine Einschränkung eines Freiheitsrechts zur Folge hat. In diesem Fall kann das Grundrecht (ebenso wie grundsätzlich auch das Sozialstaatsprinzip, aber ggf. darüber hinausgehend) als Rechtfertigungsgrund für den Eingriff dienen.⁷⁵

Wird das Grundrecht durch ein einfaches Gesetz konkretisiert, wird es (je nach Formulierung des Gesetzes) einklagbar. Das Gesetz selbst ist wiederum im Licht des Grundrechts auszulegen und am Maßstab des Grundgesetzes zu messen; bleibt es dahinter zurück, kann ggf. Verfassungsbeschwerde gegen einfachgesetzliche Normen eingereicht werden.

Will der Gesetzgeber ein einfaches Gesetz aufheben, welches ein soziales Grundrecht konkretisiert, dient das Grundrecht als Rückschrittsverbot. In Erfüllung verfassungsrechtlicher Pflichten geschaffene gesetzliche Regelungen können nicht ohne weiteres ersatzlos gestrichen werden; gegen die Aufhebung eines solchen Gesetzes steht dem Einzelnen ggf. die Verfassungsbeschwerde zu.⁷⁶

d) Grenzen der inhaltlichen Konkretisierung eines Grundrechts auf eine Ausbildungsstelle im Grundgesetz – klagbar oder Staatszielbestimmung?

Schließlich stellt sich die Frage, wie eine Verankerung eines einklagbaren Grundrechts auf eine Ausbildungsstelle im Grundgesetz aussehen könnte und welche Schwierigkeiten sich dabei hinsichtlich der Einklagbarkeit des Rechts stellen.

Hierfür sollen beispielhaft zwei Formulierungen eines Grundrechts untersucht werden. So könnte eine in Art. 12 I GG verankerte Formulierung einer Staatszielbestimmung in Anlehnung an die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG lauten: „Der Staat gewährleistet jedem (alternativ unter Berücksichtigung der Beschränkung des Art. 12 I GG: allen Deutschen⁷⁷) eine berufliche Ausbildung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ Als klagbares Grundrecht wiederum könnte die Formulierung lauten: „Jeder (alternativ: alle Deutschen) hat (haben) das Recht auf eine berufliche Ausbildung.“

Die Formulierung des Grundrechts als Staatszielbestimmung weist keine besonderen Schwierigkeiten auf; wesentliche Inhalte werden in den folgenden Abschnitten beschrieben.

Regelt man das Grundrecht als klagbares Recht, wirft vor allem die traditionell überwiegend nichtstaatliche Organisation der betrieblichen Ausbildung eine Reihe von Problemen auf. Dies betrifft insbesondere die Frage der Einklagbarkeit eines Rechts gegenüber privaten Aus-

⁷³ Rüfner, bereits Fn. 65, Rn. 41.

⁷⁴ ebd., Rn. 33.

⁷⁵ ebd., Rn. 34 ff.

⁷⁶ ebd., Rn. 40.

⁷⁷ Art. 12 I GG ist als sog. Deutschengrundrecht formuliert; Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit können sich daher nach geltendem Verfassungsrecht, nimmt man die Besonderheiten für EU-Bürger_innen aus, in Bezug auf die Berufsfreiheit nur auf die Gewährleistungen der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 I GG berufen.

bildungsbetrieben und die Frage der Gestaltbarkeit eines einklagbaren Grundrechts durch den Gesetzgeber.

Gemäß Art. 1 III GG binden die Grundrechte unmittelbar die staatlichen Gewalten. Nach weiterhin ganz überwiegender Auffassung in Literatur und Rechtsprechung ist mit Ausnahme des Art. 9 III 2 GG, der Abreden zur Einschränkung oder Behinderung der Koalitionsfreiheit für nichtig erklärt, eine unmittelbare Grundrechtsbindung Privater nicht gegeben. Die Grundrechte entfalten demnach ihre Wirkung im Verhältnis zwischen Privaten nur durch die grundrechtskonkretisierenden Gesetze; ihren unmittelbarsten Einfluss bekommen sie durch die zivilrechtlichen Generalklauseln (z.B. „Treu und Glauben“ in § 242 BGB, die „guten Sitten“ in §§ 134, 138, 826 BGB), in welche sie hineinzulesen sind.

Nun ist die Einfügung einer unmittelbar auch private Ausbildungsbetriebe bindenden Formulierung eines Grundrechts auf einen Ausbildungsplatz deswegen nicht undenkbar; dennoch würde sie, ohne weitere gesetzliche Konkretisierung, eine Reihe erheblicher Probleme aufwerfen, die die Rechtsprechung vor schwierige Probleme stellte und die eine nicht unerhebliche Rechtsunsicherheit mit sich bringen würde. So stellte sich zunächst die Frage, ob die Ausbildungspflicht alle Unternehmen trifft oder nur einen Teil. Was gilt für Unternehmen, die keine Mitarbeiter/-innen mit ausbildungsfähigen Berufen beschäftigen? Was gilt für Unternehmen, die keine ausbildungsberechtigten Mitarbeiter/-innen beschäftigen? Sind diese verpflichtet, neue Mitarbeiter/-innen mit Ausbildungsberechtigung einzustellen? Wie ist mit diesbezüglichen Arbeitsmarktproblemen umzugehen? Wo liegt die Grenze der Zumutbarkeit? Ab welcher Größe müssen Betriebe ausbilden? Welche Ausbildungskapazitäten müssen sie vorhalten? Nach welchem System wäre festzustellen, ob die Kapazitäten ausgeschöpft sind? All dies sind Detailfragen, auf welche die Verfassung nur schwerlich eine unmittelbare Antwort geben könnte und die darauf hinweisen, dass ein gegenüber Privaten klagbarer Anspruch auf einen Ausbildungsplatz kaum sinnvoll in der Verfassung selbst abschließend geregelt werden kann.

Daher erscheint es angemessener, eine solche Aufgabe der Gesetzgebung zuzuweisen. Hier wiederum stellt sich die vom Petitionsausschuss aufgeworfene Frage, ob dies nicht notwendig zu einer zentralen Verwaltungswirtschaft führen würde. Ein verfassungsrechtliches Problem kann sich daraus ggf. im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in die durch Art. 12 I GG geschützte Berufsfreiheit ergeben.

Eine zentrale oder in Ländern oder Kommunen dezentralisierte Vergabe von Ausbildungsstellen analog zur Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen wäre zur Konkretisierung des Grundrechts auf einen Ausbildungsplatz zwar denkbar. Angesichts des zu erwartenden Verwaltungsaufwands für die verantwortlichen Behörden wäre dieser Weg aber nur dann geboten, wenn keine Alternativen zur Verfügung stünden, allen Ausbildungsinteressierten tatsächlich eine Ausbildungsstelle zu garantieren. Soll aufgrund der Praxisnähe, Arbeitsmarktrelevanz und der damit verbundenen ökonomischen Vorteile die praktische Ausbildung weiterhin wesentlich durch private Unternehmen mitgetragen werden, ist es jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht ausgeschlossen, vorrangig mithilfe indirekter Steuerungsmechanismen für eine ausreichende Versorgung mit Ausbildungsplätzen zu sorgen. Wie auch vom Petitionsausschuss angeführt, ist ein möglicher Weg das Setzen von Anreizen zur Ausbildung durch ein Umlagesystem, in welchem die Kosten für die Ausbildung in Ausbildungsbetrieben in dem für ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot Umfang durch nicht oder nur in geringem Umfang ausbildende Unternehmen mitfinanziert werden. Ein solcher

Weg wurde vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Bundesausbildungsplatzförderungsgesetz von 1976⁷⁸ für zulässig erachtet und zugleich mit verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen versehen.⁷⁹ Anstelle einer zweckgebundenen, gruppennützigen Erhebung einer Abgabe besteht alternativ die Möglichkeit, von Unternehmen eine umsatz- oder gewinnbezogene oder auch von den Beschäftigtenzahlen abhängige Steuer zu erheben, von dieser Steuer je nach Ausbildungsaufwand zu befreien (und damit einen Anreiz für die Ausbildung zwecks Steuervermeidung zu setzen) und mithilfe der Mehreinnahmen⁸⁰ zugleich zusätzliche betriebliche Ausbildungsplätze zu finanzieren. Ein erheblicher Mehraufwand für Unternehmen und Verwaltung ist insbesondere bei einer Kopplung an ohnehin abzugebende steuer- oder sozialversicherungsrechtliche Erklärungen nicht ersichtlich. Denkbar ist ferner – bei Beachtung der europarechtlichen Anforderungen – die Erteilung von Sanktionen für Nichtausbildung oder Ausbildungsanstrengungen deutlich unterhalb der Leistungsfähigkeit, z.B. der Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge. Schließlich bestünde die Möglichkeit, im Falle eines Klagerechts bei zugleich fehlenden Ausbildungskapazitäten Ausbildungsplätze durch vollständige Kostenübernahme der ausbildenden Betriebe „einzukaufen“ oder in staatlichen Einheiten betriebliche Ausbildungsplätze zu schaffen. Insofern bestehen bereits bei nur flüchtiger Betrachtung eine Reihe von Alternativen zu einer „zentralen Verwaltungswirtschaft“.

Die Verpflichtung des Staates, für ausreichende Ausbildungsplätze zu sorgen und diese einklagbar zu machen, bringt keine größeren verfassungsrechtlichen Probleme mit sich.

3. Standort der ausdrücklichen Verankerung eines Ausbildungsplatzgrundrechts im Grundgesetz

Die Einfügung eines ausdrücklichen Grundrechts auf eine berufliche Ausbildung wäre dem Grundgesetz anders als ein ausdrückliches Recht auf z.B. angemessenen Wohnraum⁸¹ auch im Hinblick auf die inhaltliche Stoßrichtung nicht fremd. Das angestrebte Recht – unterstellt, es sei noch nicht im Grundgesetz enthalten – steht nicht nur in engem Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 I, 28 I 1 GG, sondern auch mit der Berufsfreiheit gem. Art. 12 I GG, der Menschenwürde gem. Art. 1 I GG und dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gem. Art. 2 I GG.

Geeigneter Anknüpfungs- und Verankerungspunkt für das Grundrecht auf eine berufliche Ausbildung ist vorliegend das Grundrecht auf „freie Wahl der Ausbildungsstätte“ in Art. 12 I GG. Denkbar wäre zwar auch eine Anknüpfung an Art. 7 GG in Verbindung mit dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gem. Art. 2 I GG⁸² und damit an die staatliche Aufsicht über die und Gewährleistung der schulischen Bildung. Art. 12 I GG dürfte allerdings bereits als speziellere Norm vorzuziehen sein. Zudem wird durch die Verknüpfung zwischen freier Wahl der Ausbildungsstätte und freier Wahl des Berufes und des Arbeitsplatzes deutlich, dass

⁷⁸ BGBl. I S. 2658.

⁷⁹ im Einzelnen dazu BVerfGE 55, 247 ff., insbes. 308 ff.; ausführlich hierzu Mückenberger, bereits Fn. 63, S. 39 ff.; das Gesetz wurde allerdings wegen fehlender Beteiligung des Bundesrates für verfassungswidrig erklärt.

⁸⁰ die in diesem Fall als Steuereinnahmen allerdings nicht zweckgebunden sind.

⁸¹ kritisch hierzu Dreier, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2004, Vorbemerkung Rn. 81.

⁸² so für den Bereich schulischer Bildung und Ausbildung Jarass, Zum Grundrecht auf Bildung und Ausbildung, DÖV 1995, S. 677 f., der die Berufsschulen und Hochschulen allerdings auch Art. 12 I GG zuordnet.

die berufliche Ausbildung ihre Kernbestimmung durch eine daran anknüpfende Berufswahl und Berufstätigkeit erhält, nämlich in der Qualifizierung für bestimmte Berufe. In Abgrenzung zu Art. 7 GG wird auch der Terminus Ausbildungsstätte gemeinhin definiert. Darunter ist jede Einrichtung zu verstehen, die Kenntnisse und Fähigkeiten für einen oder mehrere Berufe vermittelt und damit über das Angebot allgemeiner Bildung hinausgeht.⁸³ Mit anderen Worten fallen darunter sowohl private als auch öffentliche Einrichtungen der beruflichen Ausbildung, auch Stätten betrieblicher Ausbildung, vollzeitschulische Berufsausbildungseinrichtungen und Hochschulen.⁸⁴

4. Zuständigkeit für die Umsetzung

Die Konkretisierung bestehender und ggf. zu ergänzender Grundrechte obliegt in erster Linie dem Gesetzgeber. Die Verteilung der Zuständigkeit zur Gesetzgebung auf Bund und Länder bestimmt sich nach Art. 70 ff. GG. Eine Grundgesetzänderung selbst bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages sowie der Stimmen des Bundesrates, Art. 79 II GG.

Das Grundgesetz hat für die Konkretisierung eines Rechts auf eine Ausbildungsstelle keine eindeutige Kompetenzzuweisung vorgenommen. Vielmehr fällt eine solche Regelung, soweit sie Pflichten von Unternehmen regelt, nach ganz herrschender Auffassung unter Art. 72 I, II, 74 I Nr. 11 GG. Demnach besteht für das „Recht der Wirtschaft“ konkurrierende Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern: soweit der Bund keine Regelung getroffen hat, sind die Länder zuständig, Art. 72 I GG. Der Bund hat ein Gesetzgebungsrecht allerdings nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, Art. 72 II GG.

In Bezug auf die Ausbildung im Dualen System sind sowohl die Regelungen hinsichtlich des betrieblichen Teils der Berufsausbildung, als auch hinsichtlich des berufsschulischen Teils vollständig vom Kompetenztitel des Art. 74 I Nr. 11 GG erfasst; dies gilt auch für allgemeinbildende Inhalte, da diese untrennbar mit den unmittelbar berufsbezogenen Inhalten verbunden sind.⁸⁵ Hinsichtlich der Erforderlichkeit bedarf es einer Prüfung der gesetzlichen Regeln im Einzelfall.

⁸³ Wieland, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 12 Rn. 61; Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 5. Aufl. 2005, Art. 12 Rn. 60; Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 12 Rn. 71.

⁸⁴ das BVerfG geht mit einem Teil der Literatur so weit, auch Oberstufen der Gymnasien unter Ausbildungsstätten i.S.d. Art. 12 I GG zu subsumieren, da sie eine (berufsgruppenspezifische) Spezialisierung im Hinblick auf die spätere Berufswahl ermöglichen; vgl. BVerfGE 58, 257, 273.

⁸⁵ Behmenburg, Kompetenzverteilung bei der Berufsausbildung, Berlin 2002, S. 196.

II. Umfang der Gewährleistung des Art. 12 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip im Hinblick auf das Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz

1. Aktuelle Verankerung des Ausbildungsrechts im Grundgesetz

Die ausdrücklichen Ausführungen des Grundgesetzes zum Grundrecht der Ausbildungsfreiheit sind knapp gehalten. Nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG haben alle Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Der historisch von den Erfahrungen des 3. Reichs, insbesondere Zwangsarbeit, Arbeitsdienst und kriegswirtschaftlicher Arbeitszuweisung⁸⁶, geprägte Wortlaut stellt den Abwehrcharakter des Grundrechts gegen Zwang und staatlichen Dirigismus in den Vordergrund.⁸⁷ Die Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte wurde auf „Anregung aus studentischen Kreisen“ vom parlamentarischen Rat in die Formulierung des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG aufgenommen, denen es in erster Linie um Freiheit der Wahl von Universität und Studiengang ging.⁸⁸ Entsprechend ist davon auszugehen, dass auch bei der Ausbildungsfreiheit von den Verfasser/-innen des Grundgesetzes zunächst das Freiheits- bzw. Abwehrmoment betont wurde.⁸⁹

Auch das BVerfG hat schon früh festgestellt, dass die Ausbildungsfreiheit in engem Zusammenhang mit der Berufsfreiheit steht und mit dieser einen einheitlichen Schutzbereich bildet.⁹⁰ In der Regel ist die Ausbildung die Vorstufe einer Berufsaufnahme, beide sind Bestandteile eines zusammengehörenden Lebensvorganges. Entsprechend gehören zur Ordnung der beruflichen Betätigung auch Regelungen über die hierfür erforderliche Ausbildung.⁹¹ Denn insbesondere in Fällen, in welchen eine staatlich regulierte Ausbildung Voraussetzung für die Ergreifung eines Berufs ist, stellt die Regulierung der Ausbildung einen jedenfalls potentiellen Eingriff in die Freiheit der Berufswahl dar. In der Diktion des BVerfG ist das Voraussetzen einer staatlich anerkannten Abschlussprüfung nichts anderes als das Setzen einer subjektiven Zulassungsvoraussetzung für die Berufswahl.

Die Feststellungen zum Regelungs- und Schutzbereich des Grundrechts auf Ausbildungsfreiheit gem. Art. 12 I GG zeigen, dass dieser mit der Einfügung eines Rechts auf einen Ausbildungsplatz lediglich ausdrücklich um einen positiven Aspekt ergänzt würde; der Schutzbereich an sich ist im Grundgesetz schon vorhanden. Hinsichtlich der grundsätzlichen Bedeutung der Ausbildung vor dem Hintergrund der genannten weiteren Grundrechte ist auch kein erheblicher Streit in der Literatur erkennbar, sondern lediglich Nuancen der Betonung.

2. Möglichkeit der Ableitung von Leistungsrechten aus Freiheitsrechten

Wie im Rahmen der grundsätzlichen dogmatischen Erwägungen zu Grundrechten schon erwähnt, enthält grundsätzlich jedes Grundrecht Abwehr-, Schutz- und Leistungsfunktionen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob nicht das angestrebte Grundrecht auf einen

⁸⁶ Wieland, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 12 Rn. 9.

⁸⁷ Wieland, in: Dreier (Fn. 86), Art. 12 Rn. 31; Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 5. Aufl. 2005, Art. 12 Rn. 9.

⁸⁸ Wernicke, Kurt Georg; Booms, Hans (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat: 1948-49; Akten und Protokolle, Band 5: Ausschuss für Grundsatzfragen, 1993, 801.

⁸⁹ BVerfGE 33, 303, 329.

⁹⁰ ebd. 7, 377, 401, 406 vom 11.6.1958 – Apothekenurteil.

⁹¹ ebd. 33, 303, 329 f.

beruflichen Ausbildungsplatz bereits als Leistungsrecht jedenfalls in Form einer Staatszielbestimmung in das vorhandene Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte hineingelesen werden kann. Hierfür bedarf es zunächst der grundsätzlichen Klärung, inwieweit eine solche Ableitung möglich ist und welche Unterschiede zu einem positiv formulierten Grundrecht bestehen.

Die Frage der Ableitung von Leistungsrechten aus Freiheitsrechten wurde insbesondere in den 70er und 80er Jahren intensiver in der Bundesrepublik diskutiert. Im Zuge der Auseinandersetzung wurden einige Gesichtspunkte hervorgehoben, die weiterhin aktuell sind, und gerade vor dem Hintergrund eines verbreiteten Sozialabbaus ist es nicht fernliegend, die Diskussion insgesamt wieder zu beleben.

Ausgangspunkt ist auch hier die Rechtsprechung. So stellt das BVerfG in ständiger Rechtsprechung und im Einklang mit der Literatur fest, dass die Grundrechte nicht nur Abwehrrechte darstellen, sondern zugleich Ausdruck einer objektiven Werteordnung sind bzw. als verfassungsrechtliche Wert- und Grundentscheidung auf alle Bereiche des öffentlichen und des privaten Rechts einwirken, also auch den Gesetzgeber binden, der für ihre Realisierung zu sorgen hat.⁹² Praktisch ist diese normative Betrachtung im Zusammenhang mit der Tatsache zu sehen, dass dem Staat eine erhebliche Rolle bei der Realisierung der Grundrechte zukommen kann. So stellt sich die Frage, ob der Staat nicht nur bei Leistungen an die Bürger/-innen diese gleich behandeln muss (derivative Teilhabe), sondern ob dem Staat zudem die Pflicht zukommt, die Bürger/-innen ggf. überhaupt erst in die Lage zu versetzen, von ihren Grundrechten Gebrauch zu machen. Insofern dürfte die Pflicht des Staats zur Grundrechtseffektivierung praktisch die Funktion einer Staatszielbestimmung haben.⁹³ D.h., auch die Abwehrrechte enthalten insbesondere die Aufforderung an den Gesetzgeber, zur effektiven Nutzbarmachung der Grundrechte für alle Bürger/-innen aktiv zu werden.

Ob Leistungsrechte aus den Grundrechten herzuleiten sind, ist umstritten. Zu beachten sind dabei insbesondere die Grenzen staatlicher Uminterpretation. So dürfen insbesondere Freiheitsrechte nicht unter Hinweis auf die Leistungspflicht für andere Grundrechte praktisch ausgehöhlt werden⁹⁴; im Kollisionsfall mit Grundrechten Dritter besteht insofern ein durch den Gesetzgeber zu lösendes Zuordnungsproblem.⁹⁵ Nach wohl ganz überwiegender Auffassung lassen sich keine konkreten Rechtsansprüche aus einer Umdeutung herleiten, noch klar abgrenzbare Handlungspflichten.⁹⁶

Dabei dürfte allerdings zu differenzieren sein. Sicherlich ist die Herleitung einer konkreten Handlungspflicht zur Gewährung staatlicher Leistungen aus einem Abwehrrecht allein nicht möglich. Anders sieht dies jedoch aus, wenn dieses Recht durch andere Grundrechte, insbesondere Art. 1 I GG, sowie das Sozialstaatsprinzip verstärkt wird. Insofern liegt es auf der Hand, dass aus der Religionsfreiheit kein Anspruch auf die Erstattung der Kosten für eine Wallfahrt herzuleiten ist, selbst wenn der oder die Betroffene dies für eine religiöse Pflicht hält.⁹⁷

Es sprechen aber, wie noch auszuführen ist, einige gewichtige Gründe dafür, dies im Bereich der beruflichen Ausbildung anders zu sehen.

⁹² BVerfGE 21, 362, 372; 33, 303, 330; 35, 79, 114.

⁹³ Rübner, bereits Fn. 65, Rn. 48.

⁹⁴ ebd., bereits Fn. 65, Rn. 50.

⁹⁵ vgl. Mückenberger, Fn. 63, S. 73 ff.

⁹⁶ vgl. Rübner, bereits Fn. 65, Rn. 54 m.w.N.

⁹⁷ vgl. ebd., Rn. 50.

Wenn man sich vor Augen führt, dass mittlerweile die allermeisten beruflichen Tätigkeiten eine berufliche Ausbildung voraussetzen, wird die Abhängigkeit der Berufsfreiheit von einem funktionierenden Ausbildungswesen deutlich. Wo Ausbildungsmöglichkeiten fehlen, läuft die Freiheit der Berufswahl ins Leere. In den Worten des BVerfG über die Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte: „das Freiheitsrecht wäre ohne die tatsächlichen Voraussetzungen, es in Anspruch nehmen zu können, wertlos.“⁹⁸

Ein besonderes Gewicht erhält die Interpretation des Art. 12 I GG als Grundrecht auf berufliche Ausbildung zudem durch die Verbindung mit der Menschenwürde. Der Zugang zu einer beruflichen Ausbildung ist von entscheidender Bedeutung für die späteren Möglichkeiten der Berufswahl und damit für den Spielraum der freien und selbstbestimmten Entwicklung der Persönlichkeit.⁹⁹ Er ist zugleich maßgebliche Voraussetzung für stabile Beschäftigungsverhältnisse, beruflichen Aufstieg und gesellschaftliches Ansehen. Wer weder einen Studien- noch einen betrieblichen Ausbildungsplatz erhält, dem werden vielfach bereits frühzeitig berufliche und damit zugleich Lebensperspektiven irreversibel verbaut.¹⁰⁰ Aus diesen Gründen ist das Grundrecht auf berufliche Ausbildung aufs engste mit der Menschenwürde verknüpft.¹⁰¹

3. Interpretation unter Außerachtlassen völkerrechtlicher Maßstäbe

a) Ausbildungsfreiheit gem. Art. 12 I GG als Leistungsrecht?

Der Gewährleistungsgehalt der Ausbildungsfreiheit gem. Art. 12 I GG ist in der Literatur sehr umstritten. Das betrifft insbesondere die hier interessierenden Fragen, ob sich aus der Ausbildungsfreiheit positive Leistungsansprüche gegen den Staat herleiten lassen, in welchem Umfang der Staat zu Eingriffen in Privatunternehmen befugt ist, um die Bereitstellung eines Ausbildungsplatzes für alle Ausbildungswilligen zu gewährleisten und inwiefern Verwaltung, Rechtsprechung und Unternehmen¹⁰² auf Grundlage der bestehenden Rechtslage bereits jetzt dazu verpflichtet sind, für eine ausreichende Versorgung mit Ausbildungsplätzen zu sorgen.

aa) Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Ausgangspunkt der Diskussionen ist die Numerus-Clausus-I-Entscheidung des BVerfG von 1972.¹⁰³ In den dort entschiedenen Verfahren ging es um Zulassungsansprüche von Abiturient/-innen, welche mit ihrem Versuch, sich an staatlichen Universitäten für ein Medizinstudium einzuschreiben, an dem jeweiligen lokalen numerus clausus für das Studium gescheitert waren. Das BVerfG urteilte, dass das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte und des Berufes in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip ein

⁹⁸ BVerfGE 33, 303, 331.

⁹⁹ Langenfeld, Das Recht auf Bildung in der Europäischen Menschenrechtskonvention, RdJB 2007, S. 415.

¹⁰⁰ Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 5. Aufl. 2005, Art. 12 Rn. 15.

¹⁰¹ Langenfeld, Fn. 99, S. 415; Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 5. Aufl. 2005, Art. 12 Rn. 15.

¹⁰² hierzu Mückenberger, Fn. 63, passim.

¹⁰³ BVerfGE 33, 257 ff.

Recht jedes und jeder Abiturient/-in auf Zulassung zum Hochschulstudium beinhalten. Zugleich legte es enge Grenzen für die Einschränkung dieses Rechtes fest.¹⁰⁴

Das BVerfG argumentierte dabei wie folgt: Das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte beinhalte zwar in erster Linie ein Abwehrrecht. Es statuiere aber wie andere Grundrechte auch zugleich als objektive Norm eine Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts Geltung beansprucht. Dies gelte insbesondere auch für den Bereich sozialer und kultureller Leistungen des Staates. Anders als die Berufsfreiheit, die vorrangig ein Abschirmen der selbstbestimmten Lebensgestaltung beabsichtige, ziele die freie Wahl der Ausbildungsstätte insbesondere auf den freien Zugang zu Einrichtungen. Daraus könne ggf. eine Berechtigung zur Aufnahme eines Hochschulstudiums entstehen. Individuell setze dies die erforderliche Qualifikation (Hochschulreife) voraus. Wenn der Staat Ausbildungseinrichtungen geschaffen habe, könnten sich individuelle, einklagbare Ansprüche auf Zugang zu diesen Einrichtungen ergeben. Dies gelte besonders, wo der Staat – wie im Bereich des Hochschulwesens – eine faktische Monopolstellung eingenommen habe, und die Beteiligung an staatlichen Leistungen zugleich notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung von Grundrechten ist. In diesem Fall könne es nicht mehr der freien Entscheidung der staatlichen Organe überlassen bleiben, den Kreis der Begünstigten nach ihrem Gutdünken festzulegen.¹⁰⁵

Ausdrücklich offen ließ das BVerfG an dieser Stelle, ob Teilhaberechte „in gewissem Umfang“ bereits daraus hergeleitet werden könnten, dass der soziale Rechtsstaat eine Garantstellung für die Umsetzung des grundrechtlichen Wertesystems in die Verfassungswirklichkeit einnehme, und ob aus den grundrechtlichen Wertentscheidungen und der Inanspruchnahme des Ausbildungsmonopols ein objektiver sozialstaatlicher Verfassungsauftrag zur Bereitstellung ausreichender Ausbildungskapazitäten für die verschiedenen Studienrichtungen folge. Denn verfassungsrechtliche Konsequenzen kämen erst bei evidenter Verletzung dieses Verfassungsauftrages in Betracht. Teilhaberechte stünden im Übrigen unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann.¹⁰⁶

Zur Frage des Rechts auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz hat sich das BVerfG nur am Rande in der Entscheidung zur Berufsausbildungsabgabe 1980¹⁰⁷ geäußert.¹⁰⁸ Das dort zu überprüfende Ausbildungsplatzförderungsgesetz sah eine Sonderabgabe für Unternehmen vor, welche zur Unterstützung von ausbildenden Betrieben zu verwenden war. Das Gesetz wurde allerdings in erster Linie auf seine steuerrechtliche Verfassungsmäßigkeit untersucht und scheiterte letztlich an der fehlenden, vom BVerfG für notwendig erachtenden Zustimmung des Bundesrates. In Bezug auf ein Grundrecht auf Ausbildung sowie eine Ausbildungspflicht privater Unternehmen enthält dieses Urteil nur wenige Hinweise. So schließt das BVerfG aus der Tatsache, dass der Staat in Anerkennung einer historisch gewachsenen Aufgabenteilung die praxisbezogene Berufsausbildung den Arbeitgebern überlasse, dieser von den Arbeitgebern „erwarten müsse“, dass die „gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber“ diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfülle, dass grundsätzlich auch alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu be-

¹⁰⁴ In Folge des Urteils wurde u.a. die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) gegründet.

¹⁰⁵ BVerfGE 33, 257, 331 f.

¹⁰⁶ ebd. 33, 257, 333.

¹⁰⁷ ebd. 55, 274 ff.

¹⁰⁸ ausführlich hierzu Mückenberger, bereits Fn. 63, S. 39 ff.

kommen.¹⁰⁹ Die spezifische Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen liege der Natur der Sache nach bei den Arbeitgebern, da nur diese typischerweise über die Möglichkeit verfügten, Ausbildungsplätze zu schaffen und anzubieten.¹¹⁰ Im Übrigen wurde die Ausbildungsplatzabgabe für verfassungsrechtlich zulässig erachtet. Vor diesem Hintergrund kann das Urteil auch als Grundlage für die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer allein Arbeitgeber betreffenden Ausbildungsplatzabgabe und damit zugleich auch als Beispiel für die Zulässigkeit von Eingriffen in unternehmerische Freiheiten zugunsten der Schaffung von Ausbildungsplätzen gewertet werden.¹¹¹

bb) Stand der Diskussion in der Literatur

Die überwiegende rechtswissenschaftliche Literatur sieht in dem Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte nur ein liberales Freiheitsrecht und kein soziales Teilhaberecht. Rupert Scholz spricht hier von einem „prinzipiell ausschließlichen Charakter des Art. 12 Abs. 1 als nur liberales Freiheits- bzw. Abwehrrecht auch im Bereich des Ausbildungswesens.“¹¹² Anhand der Frage des Zugangs zu Hochschulen meint Gerrit Manssen, Art. 12 I GG enthalte nicht nur kein (originäres) Leistungsrecht, sondern eigentlich nicht einmal ein derivatives (abgeleitetes) Teilhaberecht, da der Zugang zu Hochschulen ein Problem des Gleichheitssatzes (Art. 3 I GG) sei.¹¹³

Soweit das Problem des Zugangs zu betrieblichen Ausbildungsplätzen überhaupt gesehen wird, nehmen die meisten Autor/-innen dies nur zum Anlass, eine Abgrenzung zum Recht auf Hochschulzugang vorzunehmen. Im Bereich privater Ausbildungsstätten bestehe von vornherein kein soziales Teilhaberecht und daher auch kein Recht auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz.¹¹⁴

Ausgangspunkt hierfür ist der Gedanke des BVerfG, dass das Grundrecht auf Berufsfreiheit im Hinblick auf den Zugang zu staatlichen Einrichtungen umso stärker wiege, je weniger alternative Auswahlmöglichkeiten für den oder die Bewerber/-in bestünden; im Falle eines staatlichen Ausbildungsmonopols seien die strengsten Anforderungen an Zugangsbeschränkungen zu stellen. Insofern hat sich die Rechtsprechung des BVerfG durchgesetzt;¹¹⁵ selbst konservative Autoren wie Scholz erkennen ein derivatives Teilhaberecht für den Hochschulbereich und für den – trotz Privatschulfreiheit weitgehend staatlich-monopolistischen – Schulbereich sogar ein absolutes Teilhaberecht (Leistungsrecht) an.¹¹⁶ Da der Staat in Bezug auf betriebliche Ausbildungsplätze kein Monopol innehat, ja traditionell die praktisch-

¹⁰⁹ BVerfGE 55, 274, 313.

¹¹⁰ ebd., 274, 312 f.

¹¹¹ ausführlich Mückenberger, bereits Fn. 63, S. 107.

¹¹² Scholz in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Art. 12 Rn. 441 f.

¹¹³ Manssen, bereits Fn. 100, Rn. 17.

¹¹⁴ Scholz, bereits Fn. 112, Rn. 442.

¹¹⁵ In der Kommentarliteratur ist dazu praktisch keine Kritik zu lesen; vgl. Scholz, bereits Fn. 112, Rn. 442 ff.; Wieland, bereits Fn. 83, Rn. 172 ff.; Manssen, bereits Fn. 100, Rn. 16 ff.; vgl. auch Glotz/Faber, in: Benda/Maihofer/Vogel, bereits Fn. 43, S. 1373.

¹¹⁶ Scholz, bereits Fn. 112, Rn. 444.

berufliche Ausbildung in den meisten Ausbildungsberufen privatwirtschaftlich organisiert sei, bestehe allerdings insoweit auch kein Rechtsanspruch.¹¹⁷

Dogmatisch ist dieser Ansatz jedenfalls auf den ersten Blick schlüssig. Wenn Art. 12 Abs. 1 GG ein Freiheitsrecht gegen den Staat darstellt, wird in diese Freiheit durch den Staat erst dann eingegriffen, wenn sie aktiv beschränkt wird. Macht der Staat die Aufnahme einer bestimmten Berufstätigkeit von einer vorherigen Ausbildung abhängig, liegt ein erster rechtfertigungsbedürftiger Eingriff (in die Berufsfreiheit) vor. Monopolisiert der Staat anschließend auch noch die Ausbildung, schränkt er also die Wahlmöglichkeiten der Ausbildungswilligen ein, greift er erneut erheblich in die Berufswahlfreiheit ein. Erfolgt diese Beschränkung in Form eines numerus clausus, liegt nach der im Apothekenurteil entwickelten Stufentheorie des BVerfG eine objektive Berufszulassungsregel vor, für welche die höchsten Rechtfertigungshürden bestehen¹¹⁸; d.h. sie sind nur zulässig zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut.¹¹⁹

b) Wertungswidersprüche in der aktuell herrschenden Rechtsauffassung

Die aus der Rechtsprechung des BVerfG gefolgerte herrschende Auffassung der Literatur ist jedoch nicht frei von Wertungswidersprüchen. Dass die privatwirtschaftliche Organisation der praktischen Ausbildung einen fundamentalen Unterschied zur staatlich organisierten Hochschulausbildung bedeutet, ist bei näherem Hinschauen keineswegs so eindeutig. Denn jedenfalls im das deutsche Ausbildungswesen prägenden dualen Ausbildungssystem werden ein maßgeblicher Teil der Ausbildung sowie die Prüfungen von öffentlich-rechtlichen Stellen (Berufsschulen, Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern) durchgeführt. Hier existiert jedoch ein staatliches Monopol, das sich vom Monopol im Hochschulwesen (Hochschulen verschiedener Bundesländer, jeweils wie die Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert, kirchliche und sogar private Hochschulen) nicht fundamental unterscheidet. Zwar ist ein (erheblicher) Teil der Ausbildung in regelmäßig nichtstaatlichen Betrieben durchzuführen. Auch scheitert die Durchführung einer Ausbildung nicht an den fehlenden Kapazitäten der Berufsschulen, sondern dem Fehlen von Ausbildungsverträgen. Dennoch ist fraglich, ob dies eine gänzlich andere juristische Betrachtung rechtfertigt. Denn die Ausbildungsverträge stellen insofern das Pendant zu einer Aufnahmebeschränkung dar. Besteht insofern ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Voraussetzen eines Ausbildungsvertrages und dem Voraussetzen einer guten Durchschnittsnote beim Zugang zu Hochschulen? Jedenfalls in der Praxis wird dies aufs Gleiche hinauslaufen.

Dies wird deutlich, wenn man einen Vergleich mit dem für die numerus-clausus-Rechtsprechung prägenden Medizinstudium vornimmt. Ein wesentlicher Kostenfaktor für das Medizinstudium ist die klinische Ausbildung, die in der Regel an einem Universitätsklinikum erfolgt. Nun ist es jedenfalls theoretisch denkbar, auch das Medizinstudium von einem vorherigen Abschluss eines Ausbildungsvertrages mit einem universitären Klinikum abhängig zu machen. Um das diesbezügliche staatliche Monopol zu beseitigen, müsste ein

¹¹⁷ Die Beschränkung auf den Hochschulzugang ist hinsichtlich des individualrechtlichen Anspruchs bislang praktisch einhellig; vgl. vgl. Scholz, bereits Fn. 112, Rn. 442 ff.; Wieland, bereits Fn. 83, Rn. 172 ff.; Manssen, bereits Fn. 100, Rn. 14 ff.; Glotz/Faber, in: Benda/Maihofer/Vogel, bereits Fn. 43, S. 1373.

¹¹⁸ Glotz/Faber, in: Benda/Maihofer/Vogel, bereits Fn. 43, S. 1373; Scholz, bereits Fn. 112, Rn. 442 ff.

¹¹⁹ BVerfGE 7, 377, 401 ff.

Teil der Unikliniken ggf. privatisiert werden. Auf diesem Weg könnten die „Medizinertests“ aus den Hochschulen entfernt und in die Kliniken verlegt, oder auch durch andere Auswahlverfahren ersetzt werden. Das Nadelöhr des Hochschulzugangs würde verlagert. Könnte sich der Staat unter diesen Voraussetzungen der „objektiven Pflicht zur Schaffung ausreichender Studienplätze“ entledigen? Man möchte das bezweifeln, da es sich um eine offensichtliche Umgehung verfassungsrechtlicher Pflichten handelte. Aber ist die Situation im Bereich der dualen Berufsausbildung – abgesehen von der verfassungsrechtlich nur beschränkt beachtlichen historischen Entwicklung – nicht vergleichbar, d.h. wesentlich gleich, sodass die Unterscheidung am Maßstab des Gleichheitssatzes gem. Art. 3 I GG zu messen wäre?

Die Beschränkung des Art. 12 I GG weist auch weitere Wertungswidersprüche auf. Diese rühren offenbar daher, dass zunächst teilhaberechtliche Grundrechtsinterpretationen auf überlieferte Vorbehalte und Skepsis stoßen, entsprechend von weiten Teilen der Forschung ausgeklammert oder zurückhaltend untersucht bleiben. Das hängt zweitens natürlich auch mit der Tatsache zusammen, dass hierzu nur wenig Rechtsprechung existiert, die sich für die weitere Auseinandersetzung und Untersuchung eignet; die Fokussierung auf die Rechtsprechung wird gerade im Bereich des Grundrechts auf Ausbildung, nämlich auf Urteile zum Hochschulzugang, deutlich. Und drittens lässt sich vermuten, dass angesichts der sozialen Gliederung des deutschen Bildungswesens wohl kaum ein Kind von Rechtswissenschaftler/-innen oder Richter/-innen höherer Gerichte bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz scheitert, sondern lediglich der Zugang zum gewünschten Studiengang ein häufigeres familiäres oder im Freundeskreis präsent Problem ist.

Gerrit Manssen¹²⁰ setzt sich ansatzweise mit diesen Wertungswidersprüchen auseinander. Er betont insbesondere die Relevanz der beruflichen Ausbildung für die weiteren Lebenschancen und damit den Zusammenhang mit Art. 1 I GG. Er sieht auch den Widerspruch, in welchem sich das staatlich geregelte Ausbildungswesen befindet, indem die Standardisierung der Ausbildung dazu führt, dass ein Unternehmen nicht gezwungen ist, selbst auszubilden, und der betriebswirtschaftliche Rationalisierungsdruck zu einer Unterversorgung an Ausbildungsplätzen führt. Aus der besonderen Bedeutung von Ausbildungsplätzen für die Persönlichkeitsentwicklung folgert er eine verdichtete staatliche Obliegenheit zur Schaffung von ausreichenden Rahmenbedingungen für die berufliche Ausbildung. An dieser Stelle bleibt er leider auch stehen.

Ein zentraler Wertungswiderspruch besteht darin, dass umfangreiche Überlegungen hinsichtlich der Berufs- und Ausbildungsfreiheit einer noch immer die Bevölkerungsminderheit umfassenden Elite angestellt werden, welche mit der allgemeinen oder fachgebundenen Hochschulreife ohnehin mit den besten Voraussetzungen aus dem hochselektiven, gleichheitswidrigen¹²¹ staatlichen Schulwesen entlassen werden, während Überlegungen hinsichtlich eines alle Bürger/-innen erfassenden Rechts auf eine grundlegende sekundäre Berufsausbildung unter Hinweis auf die „traditionelle privatwirtschaftliche Organisation“ abgetan werden.

Dogmatisch besteht der Wertungswiderspruch darin, dass praktisch keine Überlegungen im Hinblick auf die Schutzpflicht des Staates zur Sicherung der Ausbildungsfreiheit in privaten Rechtsverhältnissen angestellt werden. Wenn das BVerfG feststellt, dass das Freiheitsrecht ohne die tatsächlichen Voraussetzungen, es in Anspruch nehmen zu können, wertlos sei,¹²²

¹²⁰ Manssen, bereits Fn. 100, Rn. 14 ff.

¹²¹ Vgl. hierzu Richter in: Denninger (Hrsg.), Alternativkommentar GG, 2. Aufl. 2001, Art. 7 Rn. 64 ff.

¹²² BVerfGE 33, 303, 331.

gibt dies angesichts der Ausbildungsengpässe Anlass genug, den Rahmen des Hochschulzuges zu überschreiten. Übersehen wird in der Diskussion zudem, dass der Staat durch Festsetzung beruflicher Ausbildungsgänge und Zulassungs- bzw. Prüfungsanforderungen in vielen Berufsfeldern rechtliche, in anderen jedenfalls faktische (das Fehlen einer abgeschlossenen Ausbildung ist nicht Voraussetzung der Berufstätigkeit, aber faktische Einstellungshürde) Berufszulassungsregelungen schafft.

Das Problem, das sich an diesen Wertungswidersprüchen verdeutlicht, besteht in der überkommenen, den gesellschaftlichen Realitäten nicht ansatzweise gerecht werdenden Vorstellung, Bedrohungen für die Grundrechtsrealisierung gingen in erster Linie vom Staat aus. Die freiheits- und gleichheitsbezogenen Gefahren privaten, insbesondere unternehmerischen Handelns werden in der verfassungsrechtlichen Literatur insoweit noch immer nicht hinreichend zur Kenntnis genommen. Erforderlich ist insofern ein grundsätzliches Umdenken verfassungsrechtlicher, grundrechtsbezogener Ansätze mit dem Kernproblem einer Grundrechtsbindung von Privatunternehmen.

c) Gewährleistungsgehalt des Art. 12 I GG bei Umdeutung in ein Leistungsrecht (Staatszielbestimmung)

Theoretisch bestehen zwei Möglichkeiten, die Berufswahlfreiheit derjenigen wieder herzustellen, die keinen betrieblichen Ausbildungsplatz erhalten: Erstens die Abschaffung gesetzlicher Ausbildungsregelungen (insbesondere des Berufsbildungsgesetzes, BBiG) für die überlaufenen Ausbildungsgänge, und zweitens die Schaffung einer ausreichenden Anzahl von Ausbildungsplätzen.

Die erste Möglichkeit wird angesichts der zunehmenden Verwissenschaftlichung und technischen Rationalisierung vieler Tätigkeitsbereiche kaum jemand ernsthaft ins Auge fassen. Ein solcher Schritt dürfte zudem seinerseits auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Denn die staatliche Regulierung des Ausbildungswesens stellt bereits eine Maßnahme dar, welche der überbetrieblichen Qualifizierung der Auszubildenden und damit auch der Herstellung bzw. Verbreiterung beruflicher Entwicklungsmöglichkeiten dient. Sie lässt sich damit als Baustein der Wahrnehmung staatlicher Schutzpflichten im Kontext der Art. 12 I und 1 I GG in Verbindung mit Gleichheitsgrundsatz und Sozialstaatsprinzip sehen. Ein Abbau solcher grundrechtlicher Schutzmaßnahmen ist seinerseits an den Maßstäben des Grundgesetzes, insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu prüfen. Manssen spricht an dieser Stelle von „verdichteter staatlicher Obliegenheit zur Schaffung ausreichender Rahmenbedingungen für die betriebliche Ausbildung.“¹²³

Hinsichtlich der grundsätzlichen Pflicht des Staates aus Art. 12 I GG in Verbindung mit Art. 1 I GG und dem Sozialstaatsprinzip, für eine ausreichende Versorgung mit Ausbildungsmöglichkeiten zu sorgen, besteht kein ernsthafter Streit; diesbezüglich ist hier allein nach dem Umfang und konkreten Gehalt der Pflicht sowie den damit verbundenen Eingriffsrechten insbesondere in Eigentums- und Berufsfreiheit der von gesetzgeberischen Maßnahmen betroffenen Unternehmen zu fragen. So meint Scholz¹²⁴, der Staat sei objektiv-rechtlich gehalten, Ausbildungsvorsorge und -förderung zu betreiben, soweit dies für eine sozial-, gleich-

¹²³ Manssen, bereits Fn. 100, Rn. 15.

¹²⁴ Scholz, bereits Fn. 112, Rn. 74.

heits- und bedarfsgerechte Nutzung des Rechts auf Ausbildungsfreiheit erforderlich sei; dies impliziere jedoch keine subjektiven Teilhaberechte des einzelnen. Die Konkretisierung dieser Pflicht obliege vielmehr allein dem Gesetzgeber. Ähnlich argumentiert Manssen¹²⁵, der hinsichtlich möglicher staatlicher Maßnahmen finanzieller oder imperativer (wohl bezogen auf private Ausbildungsbetriebe) Art zur Schaffung von Ausbildungsplätzen betont, dass diese zwangsläufig mit anderen öffentlichen und privaten Interessen kollidierten. Daher sei eine Abwägungs- und Gestaltungsentscheidung des Gesetzgebers über Art und Maß der Ausbildungsförderung erforderlich, die nicht durch einen Akt der Verfassungsinterpretation ersetzt werden könne.¹²⁶

Hinsichtlich der Notwendigkeit eines Ausgleichs mit den Grundrechten Dritter ist eine Grundunterscheidung erforderlich, denn die Schaffung einer ausreichenden Anzahl von Ausbildungsplätzen ist theoretisch auf zwei Wegen möglich: entweder es werden hinreichend viele Ausbildungsstellen im Rahmen des dualen Systems geschaffen, oder der Staat ergänzt (oder ersetzt) die fehlenden Stellen durch vollzeitschulische Ausbildungsplätze. Lediglich im ersten Fall, wenn mit Hilfe staatlicher Eingriffe wie dem Setzen selbst finanzierter Anreizefaktoren (Ausbildungsabgabe) oder der zwangsweise erfolgenden Zuweisung von Auszubildenden an Privatunternehmen eine Vermittlung aller Ausbildungswilligen erfolgt, bedarf es eines Ausgleichs zwischen den Grundrechten der beteiligten Grundrechtsträger/-innen.

Ulrich Mückenberger hat in seinem Gutachten zur Ausbildungspflicht der Unternehmen das Problem der Notwendigkeit einer staatlichen Entscheidung über die konkurrierenden Grundrechtspositionen, welche er als „Zuordnungsaspekt“ bezeichnet, hervorragend beschrieben und zutreffend herausgearbeitet, dass es hinsichtlich der Konkretisierung der unternehmerischen Sozialbindung für Zwecke der Berufsausbildung einer gesetzgeberischen Entscheidung bedarf.¹²⁷ Zu betonen ist dabei allerdings, dass insbesondere hinsichtlich einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung bereits jetzt hinreichende gesetzliche Regelungen bestehen dürften, um jedenfalls eine Schadensersatzpflicht bereits jetzt zu begründen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bereits aus Art. 12 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip eine im Einzelnen allerdings bei rein nationaler Perspektive¹²⁸ nicht näher konkretisierte Pflicht des Staates zur Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Ausbildungsplätzen folgt, bei welcher insbesondere auch der Gleichheitsgrundsatz gem. Art. 3 I GG zu beachten ist.

d) Diskriminierungsverbot beim Zugang zu Ausbildungsplätzen

Während Art. 3 I GG bestimmt, dass vor dem Gesetz alle Menschen gleich sind, und damit den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz beinhaltet, betont Art. 3 III GG mit dem besonderen Gleichbehandlungsgrundsatz das Diskriminierungsverbot für Angehörige bestimmter Gruppen: „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politi-

¹²⁵ Manssen, bereits Fn. 100, Rn. 14.

¹²⁶ ähnlich Mückenberger, bereits Fn. 63, S. 73 ff.

¹²⁷ ebd., bereits Fn. 63, S. 73 ff., insbes. S. 95.

¹²⁸ zur Bedeutung der menschenrechtskonformen Auslegung s.u. II.4.

schen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

Bei Betrachtung der derzeitigen Lage des Ausbildungssystems sind neben der Geschlechterbenachteiligung vor allem die Merkmale, „Rasse“, „Herkunft“ sowie indirekt für muslimische Mitbürger/-innen Glaube bzw. religiöse Anschauungen problematisch. Die Begriffe „Abstammung, Heimat und Herkunft“ ergänzen einander, wobei „Abstammung“ vornehmlich die natürliche biologische Beziehung eines Menschen zu seinen Vorfahren, „Heimat“ die örtliche Beziehung zur Umwelt und „Herkunft“ die sozial-standesmäßige Verwurzelung bezeichnet.¹²⁹ Das Merkmal Herkunft betrifft nicht die auf eigenen Lebensumständen beruhende soziale Schicht, sondern nur die von den Vorfahren hergeleitete soziale Verwurzelung,¹³⁰ „Kaste“, „Stand“, „Klasse“ beschreiben verkürzt etwa das Thema dieses Unterscheidungsverbots.¹³¹ Das Merkmal „Rasse“, das als naturwissenschaftlich-wertendes unhaltbar ist, juristisch jedoch als Antwort insbesondere auf den Rassismus im 3. Reich gedacht ist, bezieht sich auf die Vererblichkeit persönlicher Merkmale (Haar-, Hautfarbe usw.). „Rasse“ i.S. des Art. 3 III ist also ein „polemischer“ Begriff, d.h. er antwortet auf den kulturell-sozial bestimmten Rassenbegriff, aus dem ein Überlegenheitsanspruch hergeleitet wurde. Er setzt normativ als Unterscheidungsverbot ein bei behaupteten gruppenmäßigen Erbmerkmalen körperlicher und/oder geistiger Art zur normativen Abwehr der Bewertung von Bevölkerungsgruppen als rassistisch „überlegen“ oder „minderwertig“.¹³²

Das Diskriminierungsverbot gilt gem. Art. 1 III GG unmittelbar für alle staatlichen Einrichtungen, d.h. sowohl Gesetzgebung als auch Rechtsprechung und Verwaltung. Eine Ungleichbehandlung wegen der in Art. 3 III 1 GG genannten Merkmale ist staatlichen Einrichtungen verboten, Verletzungen der Gleichbehandlungspflicht sind voll justiziabel.

Im Hinblick auf das Grundrecht auf Ausbildung ist vor allem das Merkmal der Bevorzugung bzw. Benachteiligung problematisch. Denn beides setzt grundsätzlich zunächst ein Handeln staatlicher Organe voraus. Dieses Handeln kann gesetzgeberischer Natur sein, Verwaltungshandeln oder Rechtsprechung. Unproblematisch dazuzuzählen ist die Einstellung von Auszubildenden im öffentlichen Dienst – mit den hier ggf. zu beachtenden Einschränkungen nach Eignung, Befähigung und Leistung gem. Art. 33 II GG – sowie ohne sonstige Einschränkung für Unternehmen der öffentlichen Hand. Angesichts der Tatsache, dass ein Großteil der Ausbildung im Dualen System außerhalb des staatlichen Sektors durch Privatunternehmen erfolgt, sind vor allem Gesetzgebung und Rechtsprechung gefragt. Und da ergibt sich erneut das Problem, dass Bevorzugung oder Benachteiligung in bislang weitestgehend durch das einfache Recht nicht geregelten Bereichen erfolgen, der Staat also eine Ungleichbehandlung zulässt, ohne gesetzgeberisch zu intervenieren.

Eine Handlungspflicht des Staates lässt sich allein aus Art. 3 III 1 GG in Abgrenzung zu Art. 3 II 2 GG, nach dem der Staat „die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern [fördert] und [...] auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin[wirkt]“, nicht entnehmen. Eine solche Handlungspflicht, bestehende Ungleichheiten bzw. Ungleichbehandlungen durch Private abzubauen, lässt sich allein aus einer Interpretation im Zusammenspiel mit dem Sozialstaatsprinzip, welches staatliche Handlungspflichten

¹²⁹ BVerfGE 9, 124, 128; Epping, Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher OnlineKommentar GG Art. 3,

¹³⁰ ebd., 124, 129

¹³¹ Dürig/Scholz in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Art. 3 Rn. 87.

¹³² ebd., Art. 3 Rn. 61.

impliziert, sowie einem Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz gem. Art. 12 I GG herleiten. Aber auch das ist praktisch nur von eingeschränktem Wert, weil auch demnach staatliche Organe zwar zur Beseitigung von Ungleichbehandlungen durch Private verpflichtet sind, aber unmittelbare Rechte von Bewerber/-innen gegenüber Ausbildungsunternehmen sich daraus nur schwer herleiten lassen.

Eine Ungleichbehandlung „wegen“ eines in Art. 3 III GG genannten Merkmals setzt voraus, dass das Merkmal ursächlich im weiteren Sinn für die Diskriminierung gewesen ist.¹³³ Mittlerweile mehrheitlich durchgesetzt hat sich die Ansicht, dass es nicht darüber hinaus noch darauf ankommt, ob die Ungleichbehandlung bezweckt bzw. final war, es also auf den Willen des handelnden Organs ankommt.¹³⁴ Erfasst sind damit auch mittelbare Diskriminierungen.¹³⁵

Einen einfachgesetzlichen Niederschlag hat das Differenzierungsverbot aus Art. 3 III 1 GG im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz¹³⁶ (AGG) gefunden – hier allerdings gem. § 1 AGG nur hinsichtlich der in Art. 3 III GG verwendeten Merkmale „Rasse“ oder ethnischer Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, sowie der nicht in Art. 3 III GG genannten Merkmale Alter sowie sexueller Identität. Erfasst ist damit ein Großteil der Benachteiligungen von Bewerber/-innen mit Migrationshintergrund, nicht aber eine Benachteiligung aufgrund der sozialen Herkunft, d.h. der sozialen Klassen- bzw. Gruppenzugehörigkeit der Eltern. Nach bislang herrschender Auffassung ist die Aufzählung der im AGG genannten Merkmale abschließend.¹³⁷ Die Herkunft lässt sich demnach nicht ohne weiteres in die Diskriminierungsverbote des § 1 AGG hineinlesen. Das in § 7 I AGG verankerte Benachteiligungsverbot erstreckt sich hinsichtlich der Merkmale aus § 1 AGG allerdings gem. §§ 6 I Nr. 2, 2 I Nr. 3 AGG auch auf die Einstellung zum Zweck der Berufsbildung. Allerdings beinhaltet auch das AGG keinen Einstellungsanspruch, sondern gem. § 15 I, VI AGG lediglich einen Schadensersatzanspruch bei Nichteinstellung.

e) Verfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit des Rechts auf einen Ausbildungsplatz aufgrund des Untermaßverbotes?

Die Tatsache, dass die „freie Wahl der Ausbildungsstätte“ hinsichtlich des positiven Gehaltes aus sich selbst heraus recht unbestimmt ist, führt nicht notwendig dazu, dass eine Klagbarkeit gänzlich ausgeschlossen ist. Erst recht gilt das für eine – ebenfalls notwendig sehr allgemein zu formulierende – Ergänzung des Grundgesetzes um eine ausdrückliche positive Bestimmung eines Leistungsrechts.

Das Grundgesetz und insbesondere auch das Privatrecht kennen eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, deren Inhalt erst durch Auslegung zu ermitteln ist und sich auch den Zeitumständen entsprechend ändern kann. Augenscheinlichstes Beispiel im Grundgesetz ist der Schutz der Menschenwürde. In einer seiner ersten Entscheidungen aus dem Jahr 1951 hatte

¹³³ BVerfGE 2, 266, 286; 59, 128, 157; 75, 40, 70; Gubelt in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Rn. 104.

¹³⁴ ebd. 85, 191, 206; 89, 276, 288 f.; Gubelt in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Rn. 104.

¹³⁵ Hierzu ausführlich im völkerrechtlichen Teil unter II.4.b)cc).

¹³⁶ vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897).

¹³⁷ Däubler in: Däubler, Bertzbach (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 2. Aufl. 2008, § 1 Rn. 7.

das BVerfG noch festgestellt: „Wenn Art. 1 Abs. 1 GG sagt: "Die Würde des Menschen ist unantastbar", so will er sie nur negativ gegen Angriffe abschirmen. Der zweite Satz: "...Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt" verpflichtet den Staat zwar zu dem positiven Tun des "Schützens", doch ist dabei nicht Schutz vor materieller Not, sondern Schutz gegen Angriffe auf die Menschenwürde durch andere, wie Erniedrigung, Brandmarkung, Verfolgung, Ächtung usw. gemeint.“¹³⁸ Ganz anders 1990 in der Kindergeldentscheidung, in der – nach einigen die Rechtsprechungsänderung vorbereitenden Entscheidungen zum Sozialstaatsprinzip – das BVerfG feststellte, dass „der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger schafft.“ Wie jüngst auch in der Hartz-IV-Entscheidung bestätigt, folgt aus Art. 1 I GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip nicht nur die Achtung der Würde durch Unterlassen von Eingriffen sowie der Schutz vor Eingriffen Dritter. Vielmehr hat das BVerfG mit dem Anspruch auf einen Härtefallausgleich, der grundsätzlich vom Gesetzgeber zu regeln ist, die Schließung einer „verfassungsrechtlichen Lücke“ durch Anordnung einer durch Gesetz zu ersetzenden eigenen Regelung klargestellt, dass sich auch unmittelbar aus gänzlich unbestimmten Normen konkrete Rechte ableiten lassen.¹³⁹

Das BVerfG hat dieses Mindestmaß staatlicher Tätigkeit in anderem Zusammenhang¹⁴⁰ als Untermaßverbot bezeichnet. Aus der Bestimmung des Art. 2 II 1 GG, „jeder hat das Recht auf Leben“, leitete das BVerfG ab, dass die Ausgestaltung des dem Staat in dieser Bestimmung auferlegten Schutzauftrags nach Art und Umfang zwar grundsätzlich dem Gesetzgeber aufgegeben sei. Dieser habe jedoch ein Untermaßverbot zu beachten; seine Tätigkeit unterliege insofern der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Die Vorkehrungen des Gesetzgebers müssten für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen.¹⁴¹

Auch für das Grundrecht der Berufsfreiheit stellte das BVerfG in der Zweitregister-Entscheidung¹⁴² eine Schutz- und Sicherungspflicht fest, die unter allerdings sehr beschränkten, nämlich bei der Unterschreitung dem Untermaßverbot entsprechender Voraussetzungen, auch vom BVerfG überprüfbar seien:

„Die Freiheitsgrundrechte, darunter auch die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), schützen nicht nur vor Eingriffen der Staatsgewalt in eine dem Individuum verbürgte Freiheitssphäre. Vielmehr verpflichten sie den Staat auch, diese Freiheitssphäre zu schützen und zu sichern. In dieser Schutzpflicht entfaltet sich der objektive Gehalt des Grundrechts. Bestimmte Anforderungen an die Art und das Maß des Schutzes lassen sich der Verfassung aber grundsätzlich nicht entnehmen. Die staatlichen Organe, denen die Wahrung des Grundgesetzes als Ganzes anvertraut ist, haben bei der Erfüllung von Schutzpflichten einen weiten Gestaltungsraum. Oft geht es darum, gegensätzliche Grundrechtspositionen auszugleichen und jeder angemessene Geltung zu verschaffen. Dafür gibt das Grundgesetz nur den Rahmen, nicht aber bestimmte Lösungen vor. Das Bundesverfassungsgericht kann deswegen die Verletzung einer Schutzpflicht nur feststellen, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänz-

¹³⁸ BVerfGE 1, 97, 104 – Hinterbliebenenrente.

¹³⁹ BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 220,
http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html

¹⁴⁰ BVerfGE 88, 203, 254 – Schwangerschaftsabbruch II.

¹⁴¹ ebd. 88, 203, 254.

¹⁴² ebd. 92, 26 ff.

lich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder erheblich dahinter zurückbleiben.“¹⁴³ Darin besteht im Kern die von Ulrich Mückenberger im Einzelnen herausgearbeitete Zuordnungsproblematik.¹⁴⁴

Folgt man der Argumentation des BVerfG, ist vorliegend für das Recht auf einen Ausbildungsplatz die entscheidende Frage, ab welchem Punkt das Untermaß unterschritten, also die getroffenen Schutzvorkehrungen unterblieben oder gänzlich ungeeignet oder unzulänglich sind. Ausgangspunkt für die Ermittlung des Untermaßes muss das betroffene Grundrecht, jedenfalls aber dessen in Art. 1 I GG verankerter „Würdekern“ sein. Geht man von der durch Art. 12 I GG geschützten Wahlfreiheit aus, so liegt es nahe, das Schutzziel grundsätzlich als Freiheit der Wahl zwischen verschiedenen beruflichen und Ausbildungsmöglichkeiten zu benennen. Eine erhebliche Unterschreitung des Schutzziels läge demnach bereits dann vor, wenn praktisch keine Wahlmöglichkeit mehr besteht. Der Kern des Rechts wäre objektiv aber jedenfalls dann unterschritten, wenn trotz Vornahme der zumutbaren Bemühungen überhaupt kein Ausbildungsplatz mehr zur Verfügung steht. Darüber hinaus wäre konkret zu untersuchen, ob jüngere von der öffentlichen Gewalt getroffene Schutzvorkehrungen existieren und diese geeignet sind, das Defizit in absehbarer Zeit zu beheben.¹⁴⁵

f) Wege der gerichtlichen Durchsetzbarkeit eines Anspruchs auf einen Ausbildungsplatz

Welche Wege hinsichtlich einer gerichtlichen Durchsetzbarkeit des Rechts auf einen Ausbildungsplatz in Betracht kommen, kann hier nur angedeutet werden.¹⁴⁶ Festzuhalten ist dabei zunächst, dass es dem Gesetzgeber obliegt, konkrete Rechtsnormen zur Schaffung und gerichtlichen Durchsetzung von Ausbildungsmöglichkeiten für alle Ausbildungswilligen zu verabschieden. Aber auch bei Untätigkeit des Gesetzgebers kommen verschiedene Wege in Betracht.

Denkbar ist zunächst die Klage gegen öffentliche Arbeitgeber auf Abschluss eines (zunächst anzutragenden) Ausbildungsvertrages, soweit diese unterhalb ihrer Möglichkeiten ausbilden. Ebenso denkbar ist eine entsprechende Klage gegen private Arbeitgeber, die unterhalb ihrer Möglichkeiten ausbilden und eine Bewerberin oder einen Bewerber aus Gründen unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung abgelehnt haben. Dabei ergibt sich eine Reihe zivil- und verfassungsrechtlicher Schwierigkeiten, die es zu überwinden gilt (grundsätzlicher Ausschluss eines zivilrechtlichen Kontrahierungszwangs, Problem des Umfangs der mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten usw.). Es spricht vieles dafür, dass es hierfür eines konkretisierenden Gesetzes bedarf.

Denkbar ist drittens die Klage gegen den Staat auf Einrichtung eines vollzeitschulischen Ausbildungsplatzes für den angestrebten Ausbildungsberuf.

Viertens kommt auch – bei vorheriger Einholung eines Angebotes eines grundsätzlich ausbildungsbereiten, aber aus finanziellen Gründen nicht ausbildungsfähigen Unternehmens – die Klage auf Gewährung eines Zuschusses an den Ausbildungsbetrieb für die Durchführung der

¹⁴³ BVerfGE 92, 26, 46.

¹⁴⁴ ausführlich Mückenberger, bereits Fn. 63, S. 73 ff.

¹⁴⁵ Näheres dazu insbes. unter III.

¹⁴⁶ Zur grundsätzlichen Problematik einklagbarer Ansprüche auf einen Ausbildungsplatz unmittelbar aus dem Grundgesetz vgl. Mückenberger, bereits Fn.63, S. 113 ff.

Ausbildung in Betracht. Der Sache nach entspricht dies dem Teilaspekt der Auszahlung einer Ausbildungsumlage, ohne dass nicht ausbildende Unternehmen zur Zahlung herangezogen würden.

Jeder dieser Ansätze sowie weitere denkbare Wege werfen eine Vielzahl zivil- und öffentlich-rechtlicher Fragen und Schwierigkeiten auf, die einer umfassenden Erörterung bedürften, jedoch nicht unüberwindlich erscheinen. Ein Vorteil einer Inanspruchnahme von Gerichten, verbunden mit entsprechender medialer Begleitung, wäre jedenfalls der Beginn einer stärkeren wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit diesem Thema spätestens nach Verkündung der ersten Urteile.

g) Zwischenfazit

Zunächst ist festzuhalten, dass das Grundgesetz offen für die Erweiterung um neue soziale Grundrechte ist, zumal es bereits soziale Grundrechte in Form von Staatszielbestimmungen enthält. Ebenfalls festzuhalten ist, dass entgegen pauschaler Auffassungen in der Literatur auch soziale Grundrechte (Leistungsrechte) selbst in Form konkretisierter Staatszielbestimmungen keinesfalls nur objektive Aufträge an den Gesetzgeber enthalten, sondern auch in einem Mindestumfang ohne gesetzliche Konkretisierung gerichtlich einklagbar sein können. Folgt man dem BVerfG, sind solche Ansprüche allerdings nur bei Unterschreitung des Untermaßverbotes, d.h. Untätigkeit oder erkennbar ungenügenden Vorkehrungen des Gesetzgebers auch ohne einfachgesetzliche Grundlage gerichtlich durchsetzbar. Nach fast durchgängiger Lesart der Literatur sieht Art. 12 I GG jedenfalls für den Bereich der nicht staatlich-monopolistischen, insbesondere im dualen System organisierten Berufsausbildung keine individuellen Leistungsrechte Ausbildungswilliger vor. Es enthält jedoch unbestritten einen klaren Auftrag an den Gesetzgeber, zur Sicherung einer ausreichenden Anzahl von Ausbildungsplätzen, d.h. einer Wahlfreiheit für die Ausbildungswilligen, tätig zu werden. Darüber hinaus ist der als Staatszielbestimmung zu interpretierende Grundrechtsanspruch Auslegungshilfe für Verwaltung und Rechtsprechung und entsprechend zu berücksichtigen. Gegenüber staatlichen Stellen kommen auch weitergehende Ansprüche in Betracht. In Anwendung des Untermaßverbotes ist ein einklagbarer Anspruch z.B. dann denkbar, wenn der bzw. die Ausbildungswillige trotz intensiver Bemühungen keine Ausbildungsstelle bekommt und sonstige staatliche Maßnahmen nicht innerhalb eines zumutbaren Zeitraums für Abhilfe sorgen.

4. Auslegung unter Berücksichtigung völkerrechtlicher Interpretationsmaßstäbe für das deutsche Verfassungsrecht

Während in der Bundesrepublik das Grundrecht auf Ausbildung hinsichtlich der außeruniversitären beruflichen Ausbildung in der Literatur bislang kaum Beachtung gefunden hat, wurde dieses Recht auf völkerrechtlicher Ebene schon in den 60er Jahren in verschiedenen Menschenrechtsabkommen verankert. Führt die Deutschland bindenden Menschenrechtsabkommen über einen langen Zeitraum in der nationalen Diskussion eher ein Schattendasein, lässt sich seit einigen Jahren eine verstärkte Beachtung in der juristischen Diskussion

feststellen. Das hängt insbesondere mit der wachsenden Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zusammen. Die EMRK verfügt mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) über eine eigene Gerichtsbarkeit, welche auch für Individualbeschwerden zuständig ist (Art. 34 EMRK) und für die Vertragsparteien bindende Urteile beschließt (Art. 42 ff. EMRK). So haben beispielsweise Urteile des EGMR in Strafsachen, gestützt auf das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK), zu erheblichen Änderungen der innerdeutschen Rechtsprechung und auch der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis geführt.¹⁴⁷ Vor dem Hintergrund jüngerer Entscheidungen des BVerfG zur Berücksichtigung der die Bundesrepublik bindenden Menschenrechtsabkommen, insbesondere der Entscheidungen „Görgülü“¹⁴⁸ sowie „Wiener Konsularrechtsübereinkommen“ (WÜK)¹⁴⁹, drängt es sich auf, über die einfachgesetzliche und verfassungsrechtliche Bedeutung menschenrechtlicher Vereinbarungen zur beruflichen Ausbildung nachzudenken.

Die beiden Entscheidungen enthalten insoweit drei bedeutsame Feststellungen hinsichtlich der Beachtung von Menschenrechtsabkommen (sowie anderen völkerrechtlichen Verträgen): erstens sind die allgemeinen Gesetze möglichst völkerrechtskonform, d.h. im Licht der Menschenrechtsabkommen, auszulegen.¹⁵⁰ Die Menschenrechtsabkommen sind zwar in der Regel im Geltungsrang eines einfachen Gesetzes, de facto führt die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes jedoch dazu, dass insbesondere Menschenrechtsabkommen eine Sonderrolle einnehmen, die über ihre einfachgesetzliche Stellung hinausreicht. Das hängt auch damit zusammen, dass zweitens, soweit möglich, das Grundgesetz im Lichte der die Bundesrepublik bindenden Menschenrechtsabkommen auszulegen ist. Drittes zentrales und qualitativ neues Element der Entscheidungen ist, dass bei der Auslegung der Abkommen und damit auch bei der Auslegung des Grundgesetzes sowie des einfachen Rechts die Entscheidungen der Spruchkörper (Gerichte) für Menschenrechte zu berücksichtigen sind. Insbesondere durch die Betonung der Relevanz internationaler gerichtlicher Entscheidungen wird das Völkerrecht nachhaltig aufgewertet und hat die Chance, deutlich an Einfluss auf das deutsche Rechtswesen zu gewinnen.

In diesem Beitrag sollen vor allem folgende Fragen untersucht werden: gibt es völkerrechtliche Bestimmungen zu einem Menschenrecht auf berufliche Ausbildung, welche inhaltlich über die herrschende Auslegung des Art. 12 I GG i.V.m dem Sozialstaatsprinzip hinausge-

¹⁴⁷ Vgl. z.B. Walter, in: Grothe/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2006, Kap. 31 Rn. 28 ff.

¹⁴⁸ zur Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR; BVerfGE 111, 307 ff.; in der Entscheidung Görgülü ging es u.a. um das Sorgerecht eines Vaters für sein uneheliches Kind, das die Mutter zur Adoption freigab und welches kurz nach der Geburt zu Pflegeeltern kam; deutsche Gerichte hatten die Sorgerechtsanträge abgelehnt, worin der EGMR eine Verletzung des in der EMRK verankerten Elternrechtes sah; das Urteil des EGMR wurde von dem zuständigen Oberlandesgericht für praktisch unbeachtlich befunden, wogegen der Kindesvater Verfassungsbeschwerde beim BVerfG einlegte und letztlich Erfolg hatte.

¹⁴⁹ auch unter „LaGrand/Avena“ bekannt; Berücksichtigung der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs (IGH); EuGRZ 2006, S. 684 ff.; hier legten verschiedene Beschwerdeführer Verfassungsbeschwerde gegen Strafurteile und Revisionsentscheidungen des BGH ein; die Verurteilungen seien verfassungswidrig, weil sie vor zur Verurteilung führenden Aussagen nicht darüber belehrt worden waren, dass sie nach dem Wiener Konsularrechtsabkommen ein Recht auf konsularischen Beistand hatten. Pikanterweise hatte die Bundesrepublik kurz zuvor beim IGH ein Verfahren gegen die USA gewonnen, in welchem er im Zusammenhang mit der Verurteilung und Hinrichtung der die deutsche Staatsangehörigkeit besitzenden Brüder LaGrand die Nichtbeachtung des WÜK angegriffen hatte. Die Avena-Entscheidung des IGH betrifft einen ähnlichen Streit zwischen Mexiko und den USA. Das BVerfG urteilte, dass die Urteile des IGH und dessen Auslegung des WÜK auch in Verfahren vor deutschen Gerichten beachtlich seien, wie auch generell IGH-Urteile bei der Auslegung des die BRD bindenden Völkerrechts grundsätzlich maßgeblich seien.

¹⁵⁰ Diese Einsicht des BVerfG ist nicht neu; vgl. BVerfGE 74, 358, 370; 83, 119, 128; vgl. Sommermann, Fn. 35, S. 406 f.

hen? Existiert eine verbindliche Auslegung dieser vertraglichen Bestimmungen? Inwiefern konkretisieren die völkerrechtlichen Bestimmungen die Auslegung des Art. 12 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung? Sind diese gerichtlich einklagbar und ggf. sogar mittels Verfassungsbeschwerde geltend zu machen?

a) Völkerrechtliche Regelung zur beruflichen Bildung im UN-Sozialpakt

Die Bundesrepublik Deutschland hat eine Reihe von Menschenrechtsabkommen ratifiziert, welche ein Recht auf Bildung bzw. Bildungsfreiheit enthalten; einige davon erfassen zudem auch ausdrücklich das Recht auf (berufliche bzw. berufsbefähigende) Ausbildung. Ausdrückliche Bestimmungen zur Berufsausbildung enthalten insbesondere der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR, auch UN-Sozialpakt)¹⁵¹, die Europäische Sozialcharta¹⁵² sowie die EU-Grundrechtecharta, die mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages ebenfalls rechtlich bindend ist, wenngleich diese Bindung unmittelbar nur die EU und deren Organe betrifft (Art. 51 EU-Grundrechtecharta). Das Recht auf Bildung ist darüber hinaus in einer Vielzahl von Abkommen verankert, wobei für das Recht auf Ausbildung ggf. auch die Regelung in Art. 2 Zusatzprotokoll zur EMRK¹⁵³ beachtlich ist, nach dessen Satz 1 niemandem das Recht auf Bildung verwehrt werden darf.

Auf Ebene der UN enthält Art. 13 IPwskR umfassende Regelungen zum Recht auf Bildung. Die generelle Regelung zur Bildung in Art. 13 Abs. 1 IPwskR lautet,

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss. Sie stimmen ferner überein, dass die Bildung es jedermann ermöglichen muss, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen, dass sie Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und unter allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens unterstützen muss.“

Art. 13 IPwskR ist nicht nur die längste Bestimmung in diesem Abkommen, sondern auch die umfassendste Regelung zum Recht auf Bildung im internationalen Menschenrechtsbereich.¹⁵⁴

Die Formulierung entspricht weitestgehend derjenigen in Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948¹⁵⁵, zu deren Konkretisierung der IPwskR und der UN-Zivilpakt¹⁵⁶ dienten, die zugleich die völkerrechtliche Verbindlichkeit herstellen sollen.

¹⁵¹ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1570.

¹⁵² Europäische Sozialcharta vom 18.10.1961, BGBl. 1964 II, S. 1262; die revidierte Fassung von 1996 sowie die Zusatzprotokolle u.a. zu Kollektivbeschwerden wurden von der BRD bislang nicht ratifiziert.

¹⁵³ Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20.3.1952, BGBl. 1956 II, S. 1880.

¹⁵⁴ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), The Right to Education, General Comment No. 13, UN Doc. E/C.12/1999/10 vom 8.12.1999, Abs. 2; Ssenyonjo, Economic, Social and Cultural Rights in International Law, Oxford u.a. 2009, S. 366.

¹⁵⁵ Nowak, The Right to Education, in: Economic, Social and Cultural Rights, hrsg. von Asbjörn Eide u.a., 2. Aufl. 2001, S. 249.

¹⁵⁶ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1534.

Über die berufliche Ausbildung heißt es in Art. 13 Abs. 2 IPwskR, „die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick auf die volle Entfaltung dieses Rechts [...] b) die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens einschließlich des höheren Fach- und Berufsschulwesens¹⁵⁷ auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden müssen.“ Ähnlich heißt es in Art. 28 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention¹⁵⁸, „die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Bildung an; um die Verwirklichung dieses Rechts auf der Grundlage der Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen, werden sie insbesondere [...] b) die Entwicklung verschiedener Formen allgemeinbildender und berufsbildender Art fördern, sie allen Kindern verfügbar und zugänglich machen [...]“.

Das im vorliegenden Zusammenhang entscheidende Element ist die Pflicht, auch die berufliche Bildung auf jede geeignete Weise allgemein verfügbar und jedermann zugänglich zu machen.

b) Inhaltliche Relevanz der Bestimmungen des IpwskR

aa) Auslegung des Art. 13 II lit. b) IpwskR

Der zur Überwachung des Sozialpaktes berufene Ausschuss (Committee on Economic, Social and Cultural Rights des UN-Wirtschafts- und Sozialrates, kurz CESCR)¹⁵⁹ entwickelte in seinem General Comment¹⁶⁰ Nr. 13 die wesentlichen Gesichtspunkte der Auslegung des Rechts auf Ausbildung. Demnach gilt zunächst für alle Bildungsrechte, dass sie verfügbar, zugänglich, qualitativ akzeptabel und anpassungsfähig (englisch: available, accessible, acceptable und adaptable) sein müssen.¹⁶¹ Diese Merkmale werden als voneinander abhängig und essenziell betrachtet, wobei Einzelheiten vom Entwicklungsstand des jeweiligen Vertragsstaates abhängen können.¹⁶²

Laut CESCR ist der Ausdruck „allgemein verfügbar“ so zu verstehen, dass erstens der Zugang zu sekundärer (inkl. beruflicher) Bildung nicht vom Leistungsvermögen oder der Geschicklichkeit abhängig zu machen ist, und zweitens die Ausbildungseinrichtungen in den Staaten

¹⁵⁷ Die offizielle, allerdings nicht vertraglich bindende Übersetzung ist an mehreren Stellen ungenau; statt Schule/Berufsschule ist in den vertraglich gem. Art. 31 I IPwskR verbindlichen Sprachen jeweils von Bildung bzw. Ausbildung, nicht von Schulwesen die Rede – so in der englischen Originalversion „Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education“, der französischen, „L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel“ und der spanischen, „La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional“.

¹⁵⁸ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989, BGBl. 1992 II, S. 122.

¹⁵⁹ siehe zur Bedeutung des Ausschusses allgemein Riedel, Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 160 ff.; Schneider, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2004, S. 24 ff.; für das Recht auf Bildung z.B. Mahler/Weiß, Der Einfluss der internationalen Menschenrechtsverträge auf die deutsche Bildungsordnung, RdJB 2007, S. 432.

¹⁶⁰ ausführlich zu General Comments: Klein, General Comments – zu einem eher unbekanntem Instrument des Menschenrechtsschutzes, in: FS Rauschnig, 2001, S. 301 ff.

¹⁶¹ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), bereits Fn. 154, Abs. 6.

¹⁶² ebd., Abs. 6.

so verteilt werden, dass sie überall gleichermaßen zugänglich sind.¹⁶³ Das überzeugt insbesondere im Rahmen eines systematischen Vergleichs mit Art. 13 Abs. 2 c) des IPwskR, wo es über den Zugang zu Hochschulbildung heißt, dieser müsse „jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden“. Man kann daraus schließen, dass der Hochschulzugang bestimmte Ausgangsqualifikationen voraussetzt (z.B. ein Abitur), die nicht notwendig alle Menschen erreichen, während eine solche Einschränkung für berufliche Bildung auf Sekundarstufenniveau ausgeschlossen ist. Technische und berufliche Bildung stellt nach Auffassung des Ausschusses daher einerseits wegen des Bezugs zum Recht auf Arbeit (Art. 6 I IPwskR) ein integrales Element aller Bildungsstufen dar, habe andererseits praktisch jedoch einen besonderen Bezug zur sekundären Bildung und müsse jedenfalls auf diesem Niveau allgemein zugänglich sein.¹⁶⁴

Die Bestimmungen des IPwskR und deren Auslegung durch das CESCR gehen im Grad ihrer Konkretisierung insofern erheblich weiter als die aktuell herrschende Auslegung des Art. 12 I GG zur Ausbildungsfreiheit in der Literatur. Der vorliegend zentrale Unterschied liegt in der Gewichtung zwischen sekundärer Berufsbildung und Hochschulbildung: während sich in der deutschen juristischen Auseinandersetzung die Diskussion praktisch ausschließlich um den Hochschulzugang rankt, bedeutet die Auslegung des IPwskR für den Zugang zu beruflicher Bildung zunächst, dass dieser noch deutlich umfangreicher sein muss als der Zugang zu Hochschulen. Soweit eine Diskussion über das weit verbreitete Fehlen einer „Ausbildungsreife“ hier überhaupt angemessen ist, liegt deren Herstellung zudem nicht im Verantwortungsbereich der Ausbildungswilligen, sondern des Staates, da dieser allen Ausbildungsinteressierten Zugang zu gewährleisten hat.

Schließlich lässt sich mit Hilfe der Bestimmungen des IPwskR auch argumentieren, dass die juristischen Mittel, welche zur Erlangung einer beruflichen Ausbildungsmöglichkeit zur Verfügung gestellt werden, für den außerhochschulischen Bereich nicht hinter denen des Hochschulzugangs zurückbleiben dürfen. Das folgt sowohl aus den Regelungen zur Umsetzung des Vertrages in Art. 2 I IPwskR als auch aus dem Diskriminierungsverbot gem. Art. 2 II IPwskR.

bb) Verpflichtung zur Ausschöpfung aller Möglichkeiten; Justiziabilität von IPwskR-Rechten

Nach Art. 2 I IPwskR ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

¹⁶³ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), bereits Fn. 154, Abs. 13.

¹⁶⁴ ebd., Abs. 15.

Diese Vorschrift wurde in der deutschen Rechtsprechung und Literatur vielfach als Argument dafür herangezogen, dass die Bestimmungen des Paktes nicht justiziabel seien, um indirekt oder sogar direkt die rechtliche Verbindlichkeit bzw. den Rechtscharakter des Paktes insgesamt in Frage zu stellen.¹⁶⁵

In Übereinstimmung mit weiten Teilen der internationalen Literatur entnimmt der CESCR in General Comment 3 (zu Art. 2 I IPwskR) einen gänzlich anderen Inhalt. So stellt er zunächst fest, dass der Pakt zwar Schwierigkeiten aufgrund limitierter Ressourcen zur Kenntnis nimmt und daher eine fortschreitende Realisierung der Rechte vorsehe, dennoch aber eine Reihe von unmittelbar geltenden Verpflichtungen enthalte.¹⁶⁶ Zu diesen zählt er u.a. die Pflicht, die Ausübung der Rechte ohne Diskriminierung zu garantieren.¹⁶⁷ Wenngleich im Übrigen eine Vielzahl von gewährten Rechten nicht unmittelbar wirksam würden¹⁶⁸, seien diese jedoch keinesfalls als inhaltsleer zu interpretieren. Zwar habe der Vertrag eine Berücksichtigung der (ökonomischen und administrativen) Schwierigkeiten bei der Realisierung der Rechte beabsichtigt; das Gesamtziel des Vertrages, die *raison d'être* sei jedoch das Aufstellen klarer Verpflichtungen der Vertragsparteien im Hinblick auf die volle Realisierung der fraglichen Rechte. Daher bestehe nicht nur die Pflicht, so schnell und effektiv wie möglich die Zielerreichung anzustreben; jeglicher Rückschritt müsse sorgfältig überlegt sein und bedürfe der vollen Rechtfertigung im Kontext der Pflicht, die maximal verfügbaren Ressourcen vollständig einzusetzen.¹⁶⁹ Bei Rezessionen und anderen Schwierigkeiten müssten die verwundbarsten Mitglieder der Gesellschaft durch Ergreifen kostengünstiger Maßnahmen geschützt werden.¹⁷⁰

Die Pflicht, Maßnahmen zu treffen, konkretisiert das CESCR dahingehend, dass solche Maßnahmen innerhalb eines angemessenen kurzen Zeitraums zu ergreifen sind und überlegt, konkret und zielgerichtet sein müssen.¹⁷¹ Mit anderen Worten stellt die Untätigkeit eine Vertragsverletzung dar, wenn das Recht nicht bereits vollständig realisiert ist; das gleiche gilt für das Ergreifen ungeeigneter oder unzureichender Mittel, soweit diese (insbesondere bei Entwicklungsländern) nicht durch finanzielle Schwierigkeiten gerechtfertigt sind.

Hinsichtlich des Ergreifens gesetzgeberischer Maßnahmen stellt das CESCR fest, dass einerseits durch Gesetzgebung allein die Pflichten der Vertragsparteien zwar nicht erschöpfend umgesetzt werden. Zu beachten sei allerdings in diesem Zusammenhang die Pflicht, „mit allen geeigneten Mitteln“ tätig zu werden. Dieser Bestimmung müsse ihre volle, natürliche Bedeutung beigemessen werden.¹⁷²

¹⁶⁵ Lehrreich hierzu der Beitrag von Simma, „Die vergessenen Rechte“: Bemühungen zur Stärkung des VN-Sozialpakts, in: FS Zacher, 1998, S. 869 ff., der ursprünglich selbst den juristischen Verpflichtungscharakter verneinte, als Mitglied des CESCR aber einen Sinneswandel „vom Saulus zum Paulus“ erfuhr; ausführlich und kritisch hierzu auch: Klee, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2000, S. 76 ff.

¹⁶⁶ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 3, The Nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1), UN Doc. E/1991/23, annex III, vom 14.12.1990, Abs. 1.

¹⁶⁷ ebd.

¹⁶⁸ Klee, bereits Fn. 165, S. 172 ff., zählt zu den sofort umsetzbaren Pflichten nicht nur die Pflicht zur Achtung, sondern auch die Gesetzaufträge als Teil der Schutzpflichten.

¹⁶⁹ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), bereits Fn. 166, Abs. 9.

¹⁷⁰ ebd., Abs. 12.

¹⁷¹ ebd., Abs. 2.

¹⁷² ebd., Abs. 4.

Dazu gehöre regelmäßig, insbesondere in diskriminierungsgefährdeten Bereichen, auch die Bereitstellung hinreichender gerichtlicher Verfahrensmöglichkeiten, das jeweilige Recht einzuklagen.¹⁷³

Solche Klagemöglichkeiten könnten sowohl Individuen als auch Gruppen zugestanden werden, die der Überzeugung sind, ihre Rechte würden nicht vollständig realisiert.¹⁷⁴ Eine Vertragspartei, die keine Klagemöglichkeiten vorsehe, müsse entweder aufzeigen, dass es sich dabei nicht um angemessene Mittel i.S.d. Art. 2 I IPwskR handele, oder, dass diese Mittel unnötig seien. Das sei regelmäßig schwer zu zeigen; andere ergriffene Mittel seien vielfach ineffektiv ohne diese flankierenden Rechtsschutzmöglichkeiten.¹⁷⁵

Bei der Umsetzung sei insbesondere auf Mittel zurückzugreifen, die sich als besonders effektiv bei der Umsetzung anderer Menschenrechte herausgestellt haben. Wenn die in Bezug auf den IPwskR ergriffenen Maßnahmen erheblich von solchen abwichen, die für die Umsetzung anderer Menschenrechtsverträge ergriffen worden seien, insbesondere der Verträge für politische und zivile Rechte, bedürfe es hierfür „einer zwingenden Rechtfertigung“.¹⁷⁶

Konkretisiert man diese Feststellungen zu Art. 2 I IPwskR auf das Recht auf berufliche Ausbildung, kommt man zumindest zu den folgenden Feststellungen: Da sich die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes für den Schutz von Grundrechten allgemein – auch im Verhältnis zwischen Privaten durch Auslegung der Generalklauseln – sowie insbesondere auch für den Hochschulzugang als effektiv erwiesen haben, ist der Staat verpflichtet, entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten auch für den Zugang zu außerhochschulischer beruflicher Bildung bereitzustellen. Im Übrigen sind auch alle weiteren Möglichkeiten, den Zugang zu beruflicher Bildung auszuweiten und allen Gesellschaftsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, auszuschöpfen.

Die Pflicht zur größtmöglichen Effektivierung der Vorschriften des IPwskR trifft im Übrigen auch die Gerichte. So stellt das CESCR fest, dass im Fall der Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Interpretationen des nationalen Rechts stets die vertragskonforme Auslegung vorzuziehen ist.¹⁷⁷ Wenn es in gerichtlichen Verfahren um die Achtung wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Rechte gehe, seien die Gerichte zur Berücksichtigung der Rechte des Pakts verpflichtet. Das folge bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip, welches die Achtung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen beinhalte.¹⁷⁸

Die Regelungen des UN-Sozialpaktes unter Berücksichtigung der Auslegung durch den CESCR machen deutlich, dass hier in stark konkretisierter Form die wesentlichen Eigenschaften einer Staatszielbestimmung vorliegen. Die hier relevanten Bestimmungen des Paktes wenden sich nicht nur an Regierungen, sondern an alle staatlichen Gewalten. Sie sind in der Regel nicht unmittelbar voll einklagbar, sondern bedürfen einer zweckgerichteten, fortschreitenden Realisierung, die insbesondere, aber nicht nur über den Weg der Gesetzgebung erfol-

¹⁷³ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), bereits Fn. 166, Abs. 5.

¹⁷⁴ ebd., Abs. 6.

¹⁷⁵ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment 9, The domestic application of the Covenant, UN Doc. E/C.12/1998/24 vom 3.12.1998, Abs. 3.

¹⁷⁶ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment 9, bereits Fn. 175, Abs. 7.

¹⁷⁷ ebd., Abs. 15.

¹⁷⁸ ebd., Abs. 14.

gen soll. Sie sind Direktive der Staatstätigkeit und zugleich geeignet, der Interpretation einfachgesetzlicher Normen zu dienen.

cc) **Bedeutung des Diskriminierungsverbotes; Konkretisierung des Art. 3 GG**

Eine besondere Bedeutung bei der Beseitigung von Defiziten beim Zugang zu beruflicher Ausbildung kommt dem Diskriminierungsverbot aus Art. 2 II IPwskR zu. Dieses geht in Inhalt und Bedeutung weit über die herkömmliche Auslegung des Art. 3 I GG hinaus; es überschneidet sich weitgehend mit dem europarechtlichen Antidiskriminierungsverständnis, welches mittlerweile im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) seinen Niederschlag gefunden hat. Inhaltlich geht es aber teilweise auch über das AGG hinaus, da sowohl der Diskriminierungsbegriff umfassender ist als auch deutlich mehr Formen unzulässiger (diskriminatorischer) Gruppenbildung erfasst. Zudem enthält das Diskriminierungsverbot in Art. 2 II IPwskR einen weiteren Handlungsauftrag an die verschiedenen staatlichen und privaten Akteure inklusive der Gerichte.

Für den Zugang zu beruflichen Ausbildungsstellen ist das Diskriminierungsverbot relevant, weil beim Zugang zu beruflicher Bildung allgemein, zu bestimmten Ausbildungsberufen sowie Ausbildungsstufen im Besonderen in der Bundesrepublik Deutschland relevante Gruppenbildungen stattfinden. So sind erhebliche regionale Unterschiede beim Zugang zu beruflicher Bildung zu verzeichnen. Jugendliche mit Migrationshintergrund haben im Vergleich zu Jugendlichen ohne Migrationshintergrund erhebliche Nachteile beim Zugang zu beruflicher Bildung (bzw. verstärkt beim Zugang zu beruflicher Bildung ihrer Wahl), die potenziert wird, wenn die Jugendlichen aus Arbeiterfamilien kommen.¹⁷⁹ Allgemein setzt sich die für das Schulwesen zu verzeichnende, sozial selektive Wirkung im Bereich der beruflichen Bildung fort. Beim Zugang zu einer Vielzahl von Ausbildungsberufen bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern.

All diese Unterscheidungen werden von den Regelungen des Art. 2 II IPwskR erfasst. Nach dieser Regelung verpflichten sich die Vertragsstaaten, zu gewährleisten, dass die in dem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.

Das CESCR unterscheidet zwischen vier Arten bzw. Begriffen der Ungleichbehandlung (Diskriminierung). So werden einerseits formale und materielle Ungleichbehandlung unterschieden. Formale Ungleichbehandlung liegt vor, wenn Gesetze und Programme hinsichtlich der Ungleichbehandlung unmittelbar an ein verbotenes Kriterium anknüpfen. Materielle Diskriminierung ist jede de facto bestehende Diskriminierung. Während erstere bereits durch Korrektur der widerrechtlichen Rechtsvorschriften und Programme beseitigt werden kann, trifft die Staaten hinsichtlich der materiellen Diskriminierung die Pflicht, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Bedingungen und Haltungen zu verringern und zu beseitigen (sowie ihnen

¹⁷⁹ siehe Einleitung.

vorzubeugen), die materielle bzw. *de facto*-Diskriminierung verursachen oder perpetuieren.¹⁸⁰ Darüber hinaus wird zwischen direkter und indirekter (mittelbarer) Diskriminierung unterschieden. Direkte Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person in einer vergleichbaren Situation wegen eines verbotenen Grundes schlechter behandelt wird. Mittelbare Diskriminierung ist hingegen bereits dann gegeben, wenn scheinbar neutrale Gesetze, Politiken oder Praktiken einen ungleichen Einfluss auf den Genuss der Rechte des Paktes haben, welcher durch verbotene Unterscheidungsgründe charakterisiert ist. Ein Beispiel hierfür ist eine Vorschrift, welche für das Einschreiben in einer Schule eine Geburtsurkunde auch für ethnische Minderheiten oder Ausländer/-innen vorsieht, die keine Geburtsurkunden besitzen.¹⁸¹

Die Verpflichtung, zu gewährleisten, dass die Rechte ohne Diskriminierung ausgeübt werden, bedeutet die Pflicht zur Vornahme konkreter, überlegter und zielgerichteter Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form direkter und mittelbarer (materieller bzw. substantieller) Diskriminierung.¹⁸² Dazu gehören Maßnahmen der Gesetzgebung, die auf die Beseitigung formaler und materieller Diskriminierung zielen, und sowohl öffentliche als auch private Akteure verpflichten, Ungleichbehandlungen wegen der verbotenen Gründe zu beseitigen.¹⁸³ Dazu gehören aber auch Politiken, Programme und Strategien, die unter Einsatz finanzieller Mittel sowie von Menschenrechts-Bildungsprogrammen usw. einen Abbau der Diskriminierung betreiben.¹⁸⁴ Von diesen Maßnahmen sind insbesondere auch Rechtsbehelfe sowie die Einrichtung von Institutionen erfasst, welche wirksame Mittel wie das Zusprechen von Schadensersatz, Garantien der Nicht-Wiederholung, öffentliche Entschuldigungen usw. vorsehen. Das CESCR schlägt zudem vor, beim Vorwurf der Diskriminierung durch öffentliche Stellen eine Beweislastumkehr vorzusehen (d.h. den Staat im Klage- oder Vorwurfsfall zu verpflichten, zu seiner Entlastung die Nicht-Diskriminierung beweisen zu müssen).¹⁸⁵ Im Übrigen trifft die Vertragsstaaten die Pflicht, gerade auch durch Gesetzgebung und andere Maßnahmen sicherzustellen, dass Individuen und privatrechtliche Einrichtungen nicht aufgrund verbotener Kriterien diskriminieren.¹⁸⁶

Bereits an anderer Stelle hatte das CESCR erklärt, dass das Bereitstellen von Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Diskriminierung eine unumgängliche Pflicht zur Erfüllung des Vertrages erscheint.¹⁸⁷

Für die Frage des Grundrechts auf Ausbildung heißt dies, dass jede auch nur faktische Diskriminierung wegen der sozialen, ethnischen und nationalen Herkunft sowie des Geschlechts, um nur einige gleich ins Auge springenden Fälle zu benennen, verboten ist. Der Staat hat dafür Sorge zu tragen, dass auch beim Abschluss von Ausbildungsverträgen eine Diskriminierung wegen solcher Gründe nicht erfolgt. Den betroffenen Individuen sind Klagemöglichkeiten einzuräumen, um im Einzelfall die Verletzung des Diskriminierungsverbotes geltend zu machen und den entstandenen Nachteil beseitigen zu lassen – ggf. bis hin zu einer Einstel-

¹⁸⁰ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2), UN Doc. E/C.12/GC/20 vom 10.6.2009, Abs. 8.

¹⁸¹ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 20, bereits Fn. 180, Abs. 10.

¹⁸² ebd., Abs. 36.

¹⁸³ ebd., Abs. 37.

¹⁸⁴ ebd., Abs. 38.

¹⁸⁵ ebd., Abs. 40.

¹⁸⁶ ebd., Abs. 11.

¹⁸⁷ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) General Comment 9, bereits Fn. 175, Abs. 9.

lungspflicht. Für den Fall der Benachteiligung aus ethnischen, geschlechts-, religions- bzw. weltanschauungs-, behinderungs- und altersbezogenen Gründen sowie solchen der sexuellen Identität bestehen solche Rechte schon weitgehend in §§ 6 ff. (insbesondere § 15) AGG. In diesem Zusammenhang drängt es sich für den Gesetzgeber auf, die Vorschriften des AGG um die Bestimmungen des Art. 2 II IPwskR ausdrücklich zu ergänzen, eine Einstellungspflicht neben dem Schadensersatz einzuführen sowie für die Rechtsprechung, die weiteren verbotenen Diskriminierungsgründe bereits jetzt in § 1 AGG (sowie die weiteren die verbotenen Gründe nennenden Normen) hineinzulesen und die Formulierung des § 1 AGG entgegen dem Anschein als nicht abschließend zu betrachten.

Im Übrigen ist es auch möglich, die Bestimmungen des Art. 2 II IPwskR in der Auslegung durch das CESCR in Art. 3 GG hineinzulesen und damit insbesondere die Handlungsmöglichkeiten des Staates hinsichtlich der positiven Diskriminierung (d.h. der gezielten Bevorzugung bis zum Erreichen tatsächlicher Gleichstellung) benachteiligter Gruppen zu erweitern.

dd) Kein Abweichungsrecht in Bundesländern

Wie Art. 28 IPwskR klarstellt, gelten die Bestimmungen des Paktes ohne Einschränkungen oder Ausnahmen für alle Teile eines Bundesstaates, sodass sich die Bundesrepublik hinsichtlich unterschiedlicher Umsetzungsniveaus völkerrechtlich nicht auf den Föderalismus berufen kann. In allgemeiner Form gilt diese Bestimmung gem. Art. 27 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)¹⁸⁸ für alle völkerrechtlichen Verträge, wonach ein Staat sich nicht auf innerstaatliches Recht berufen darf, um seine Nichterfüllung zu rechtfertigen.¹⁸⁹

c) Verbindlichkeit der Regelungen und rechtliche Bedeutung der General Comments

Welche konkrete rechtliche Bedeutung kommt den Regelungen des IPwskR in Deutschland zu? Inwiefern sind sie von Gerichten und Verwaltung, aber auch vom Gesetzgeber zu beachten? Und welche Bedeutung kommt der Auslegung durch den CESCR zu?

Die Regelungen des IPwskR sind auch in Deutschland geltendes Recht.¹⁹⁰ Durch Ratifizierungsgesetz werden völkerrechtliche Verträge gem. Art. 59 Abs. 2 GG in die deutsche Rechtsordnung in den Rang eines Bundesgesetzes übernommen.¹⁹¹ Die Rangzuweisung führt in Verbindung mit Art. 20 III GG (Bindung von Rechtsprechung und Verwaltung an Gesetz und Recht) zunächst ganz generell dazu, dass deutsche Gerichte (wie auch die Verwaltung) von der Bundesrepublik ratifizierte völkerrechtliche Verträge im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung zu beachten und anzuwenden haben.¹⁹²

¹⁸⁸ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II S. 926.

¹⁸⁹ Die WVK ist allerdings erst nach dem IPwskR in Kraft getreten und wegen Nichtrückwirkung (Art. 4 WVK) nicht unmittelbar, sondern nur mit seinem gewohnheitsrechtlichen Inhalt anwendbar. Wegen der ausdrücklichen Regelung in Art. 28 IPwskR ist diese Frage hier jedoch irrelevant.

¹⁹⁰ Ausführlich hierzu BVerwGE 134, 1, 20 ff.; Lorenzmeier, Völkerrechtswidrigkeit der Einführung von Studienbeiträgen, NVwZ 2006, S. 761.

¹⁹¹ ebd. 74, 358, 370; 82, 106, 114; 111, 307, 317; st. Rspr.

¹⁹² ebd. 111, 307, 317; BVerfG EuGRZ 2006, 684, S. 689 f.

Alle völkervertraglichen Regelungen sind zudem im Lichte der allgemeinen Regeln und Grundsätze des Völkerrechts auszulegen und anzuwenden, die den Sachbereich der vertraglichen Regelung betreffen.¹⁹³ Die zentrale Vorschrift für die anzuwendenden Auslegungsregeln ist vorliegend Art. 31 WVK, der wegen seines Inkrafttretens erst nach dem IPwskR hier gewohnheitsrechtlich Anwendung findet.¹⁹⁴ Demnach ist ein völkerrechtlicher Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen. Dabei sind außer dem Vertragswortlaut samt Präambel, Anlagen sowie weiteren diesbezüglichen Übereinkünften und Urkunden auch jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrages oder die Anwendung seiner Bestimmungen und jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrages, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht, in gleicher Weise zu berücksichtigen.¹⁹⁵

Das betrifft vorliegend vor allem Übereinkünfte und Praxis der Auslegung durch den CESCR und deren Berücksichtigung durch die Vertragsstaaten; die Auslegung durch den CESCR lässt sich insofern als „Übung“ verstehen.

Das BVerwG ist das erste Bundesgericht, welches sich (in der im Übrigen ausgesprochen kritikwürdigen¹⁹⁶ Studiengebührenentscheidung vom 29. April 2009) ausführlich mit der bundesrechtlichen Geltung des IPwskR sowie der Bemerkungen des CESCR auseinandergesetzt hat. Es weist darin zutreffend (wenngleich noch immer zu zurückhaltend) darauf hin, dass die Äußerungen des CESCR ein wichtiges Mittel der Auslegung darstellen. Ebenfalls zutreffend stellt es fest, dass die allgemeinen Bemerkungen in autorisierter Form die Standards in der Praxis des CESCR beschreiben, damit als Interpretationshilfe dienen und so das Verständnis der vertraglichen Rechtsbegriffe durch die Vertragsstaaten mit prägen.¹⁹⁷

Welche genaue rechtliche Bedeutung kommt den General Comments des CESCR nun zu?

Bei den General Comments handelt es sich zwar nicht um gerichtliche Entscheidungen, die im Streitfall für zwei Streitparteien das Recht verbindlich auslegen. Ihre Bedeutung geht trotz ihrer Bezeichnung über „allgemeine Bemerkungen“ jedoch erheblich hinaus. Denn substantiell ist im Hinblick auf die allgemeine Rechtsauslegung kaum ein nennenswerter Unterschied zu einem Gericht zu erkennen. So ist der CESCR wie auch die anderen General Comments zu Menschenrechtsabkommen verfassenden Ausschüsse ein unabhängiges, von juristischen Menschenrechtsexpert/-innen besetztes Gremium;¹⁹⁸ die Qualifikation der Mitglieder unterscheidet sich dabei nicht von der der Gerichte für Menschenrechte. Die General Comments

¹⁹³ BVerfGE 46, 342, 361 f.; 99, 145, 158.

¹⁹⁴ ebd. 134, 1, 21; die Auslegungsregelungen der WVK entsprachen bereits vor ihrer Kodifizierung durch den Vertrag der allgemeinen Staatenpraxis und wurden als rechtlich bindend angesehen, sodass sie Völkergewohnheitsrecht darstellten.

¹⁹⁵ so auch zum IPwskR BVerwGE 134, 1, 21.

¹⁹⁶ vgl. z.B. Kutscha, Völkerrecht auf den Kopf gestellt – Das Bundesverwaltungsgericht billigt Studiengebühren, in: Müller-Heidelberg u.a., Grundrechte-Report 2010, S. 202 ff.

¹⁹⁷ BVerwGE 134, 1, 21; ein dogmatisch insgesamt korrektes Verständnis des Gewichts der Auslegung durch den CESCR vermag das BVerwG jedoch nicht zu entwickeln, denn seine Untersuchung ist insofern unsauber, als dass es nicht zwischen den eher politisch zu verstehenden concluding observations in den Staatenberichten des CESCR einerseits und den generellen den Vertragstext auslegenden Bemerkungen als Substrat der Beobachtungen einer Vielzahl von Staatenberichten unterscheidet; kritisch hierzu auch Lorenzmeier, Vereinbarkeit von Studiengebühren mit Bundesrecht – Entscheidungsanmerkung, ZJS 2009, S. 441.

¹⁹⁸ Der CESCR nahm als unabhängiges Expert/-innengremium 1987 seine Tätigkeit auf und ersetzte eine weisungsabhängig arbeitende Gruppe von Regierungsvertreter/-innen; er stellt anders als die meisten vergleichbaren Gremien kein eigenständiges Vertragsorgan, sondern ein Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrates der UN dar.

werden aufgrund der durch das Gremium kontinuierlich analysierten gesammelten Staatenpraxis verfasst und nach mehrfacher Beratung im Konsens verabschiedet.¹⁹⁹ Ihre Inhalte sind in weiten Teilen kaum von Leitsätzen und tragenden Urteilsgründen gerichtlicher Entscheidungen zu unterscheiden. Entsprechend geht beispielsweise Lorenzmeier davon aus, dass ihnen juristisch eine Leitwirkung und damit das gleiche Gewicht zukommen muss wie den Entscheidungen internationaler Gerichtshöfe.²⁰⁰ Unabhängig davon kommt aber, wie gezeigt, auch das BVerwG zu dem Ergebnis, dass in der Regel jedenfalls eine faktische Verbindlichkeit gegeben ist; auch Eibe Riebel²⁰¹, Bruno Simma²⁰² und Eckart Klein²⁰³ verneinen zwar unter Hinweis auf das Selbstverständnis des CESCR eine streng rechtliche Verbindlichkeit, weisen jedoch auf die erhebliche Praxisbedeutung hin, weil sie zum einen die „Spruchpraxis“ des CESCR widerspiegeln, zum anderen lieferten sie erläuternde Konkretisierungen der generell abstrakten IPwskR-Rechte. Entsprechend hätten die Staaten die General Comments nahezu widerspruchsfrei akzeptiert.²⁰⁴ Sie sind „Elemente des völkerrechtlichen Diskurses, die bei der Behandlung der einschlägigen Fragen nicht unbeachtet bleiben dürfen.“²⁰⁵ Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Regelungen des IPwskR auf Grundlage der Konkretisierung durch den CESCR zu interpretieren sind, soweit nicht zwingende verfassungsrechtliche Gründe dagegen sprechen.

d) Art. 13 II lit b) IPwskR als „menschenrechtskonforme Auslegung“ des Art. 12 I GG i.V.m. Art. 3 GG sowie dem Sozialstaatsprinzip?

Schließlich stellt sich die Frage, ob das in Art. 13 II lit. b) IPwskR verankerte Recht auf einen Ausbildungsplatz auch Verfassungsrang besitzt und welche Folgen dies hat.

aa) Faktischer Verfassungsrang des Rechts auf Ausbildung?

Das BVerfG vertritt zwar in ständiger Rechtsprechung am Beispiel der EMRK, dass die gem. Art. 59 II GG ins Bundesrecht übernommenen Menschenrechtsabkommen an sich keinen Verfassungsrang haben, sondern im Rang einfachen Gesetzesrechts stehen.²⁰⁶ In ebenso gefestigter Rechtsprechung ist es jedoch auch der Auffassung, dass die Gewährleistungen der EMRK die Auslegung der Grundrechte und der rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes beeinflussen. Der Konventionstext und die Rechtsprechung des EGMR dienen auf Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und

¹⁹⁹ Zum Verfahren vgl. : Klein, bereits Fn. 160, S. 303 ff.

²⁰⁰ Lorenzmeier, Vereinbarkeit von Studiengebühren mit Bundesrecht – Entscheidungsanmerkung, ZJS 2009, S. 441; ähnlich ders., Rechtliche Zulässigkeit von Studienbeiträgen – Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte, HFR 2008, S. 136.

²⁰¹ z.B. Riedel, bereits Fn. 159, S. 164.

²⁰² In Bezug auf die concluding observations Simma, The Examination of State Reports: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Klein (Hrsg.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998, S. 38 ff.

²⁰³ E. Klein, Allgemeine Bemerkungen der UN-Menschenrechtsausschüsse, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte Band 6, 2009, § 177 Rn. 27.

²⁰⁴ Riedel, bereits Fn. 159, S. 164.

²⁰⁵ Klein, bereits Fn. 203, Rn. 27.

²⁰⁶ BVerfGE 74, 358, 370; 82, 106, 120.

Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes, sofern dies nicht zu einer Einschränkung oder Minderung des Grundrechtsschutzes nach dem Grundgesetz führe.²⁰⁷

Diese ständige Rechtsprechung hat das BVerfG in der Görgülü-Entscheidung 2004 erstmals ausführlich erläutert.²⁰⁸ Zur allgemeinen verfassungsrechtlichen Bedeutung der Einbeziehung von Menschenrechtsverträgen führte es dabei aus, „diese verfassungsrechtliche Bedeutung eines völkerrechtlichen Vertrages, der auf regionalen Menschenrechtsschutz zielt, ist Ausdruck der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, das die Betätigung staatlicher Souveränität durch Völkervertragsrecht und internationale Zusammenarbeit sowie die Einbeziehung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts fördert und deshalb nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht.“ Aus dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit und insbesondere der Menschenrechtsbindung des Grundgesetzes (Art. 1 II GG) leitete das BVerfG ferner her, dass Gerichte in sehr weit reichendem Umfang die Bestimmungen der EMRK in der Auslegung durch den EGMR bei der Anwendung sonstigen Gesetzesrechts zu beachten hätten und eine Nichtbeachtung wegen der Bedeutung der EMRK-Rechte für die Auslegung der Grundrechte eine auf die Verletzung von Grundrechten gestützte Verfassungsbeschwerde rechtfertigen könne.²⁰⁹

Den Ausführungen lässt sich nicht entnehmen, dass diese Grundsätze nur für die EMRK gelten. Vielmehr stellte das BVerfG wiederholt auf die generelle Bedeutung völkerrechtlicher Menschenrechtsabkommen sowie völkerrechtlicher Abkommen im Allgemeinen ab. Die entwickelten Grundsätze gälten „in besonderem Maße“ für die EMRK, da diese dazu beitragen, eine gemeineuropäische Grundrechtsentwicklung zu fördern. Auf dieser Grundlage sah es zwei Jahre später in der Entscheidung Wiener Konsularrechtsübereinkommen (LaGrand/Avena), in welcher es um die Berücksichtigung der Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages durch den Internationalen Gerichtshof ging, nicht einmal die Notwendigkeit, eine Senatsentscheidung²¹⁰ herbeizuführen, obwohl sich hier, da jedenfalls der Vertrag an sich kein Menschenrechtsabkommen im engeren Sinn ist, eine Reihe von Sonderfragen stellten. Wenn nun die Grundsätze zur Berücksichtigung von Entscheidungen internationaler Gerichte zu menschenrechtlichen Verträgen ohne weiteres auf andere völkerrechtliche Abkommen übertragbar sind, obwohl sie in der Görgülü-Entscheidung nur im Zusammenhang mit der Bedeutung von Menschenrechtsabkommen diskutiert wurden, dann muss erst recht die ausdrücklich so bezeichnete Auslegung der Grundrechte im Lichte der Menschenrechtsvereinbarungen auch auf die Bestimmungen des IPwskR übertragen werden können. Mit anderen Worten, Art. 12 I GG ist im Licht des Art. 13 II IPwskR zu interpretieren. Denn innerhalb der Menschenrechtsabkommen existiert keine wie auch immer geartete Rangordnung. So stellt Art. 53 EMRK auch ausdrücklich klar, dass die EMRK nicht so auszulegen ist, als beschränke oder beeinträchtige sie Menschenrechte oder Grundfreiheiten, die gesetzlich oder durch sonstige Vereinbarung bei einem Mitgliedsstaat gelten. In Bezug auf die – völker- und

²⁰⁷ BVerfGE 74, 358, 370; 83, 119, 128.

²⁰⁸ ebd. 111, 307, 316 ff.

²⁰⁹ ebd. 111, 307, 328 ff. Ebenso allgemein zur menschenrechtskonformen Auslegung von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes allgemein: Sommermann, bereits Fn.35, S. 40 f.

²¹⁰ Der zuständige Senat des BVerfG trifft gem. § 93c I BVerfGG die Grundsatzentscheidungen, während die kleineren Kammern nur zuständig sind, wenn das BVerfG die maßgebliche verfassungsrechtliche Frage bereits entschieden hat.

bundesrechtlich im Vergleich zum UN-Sozialpakt nicht höherrangige – Europäische Sozialcharta hat das BVerfG eine solche Betrachtung jedenfalls für den Fall nahegelegt, dass die Regelungen in der Sozialcharta über die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen des betroffenen Grundrechts hinausgehen.²¹¹

bb) Rechtliche Bedeutung für Rechtsprechung, Verwaltung und Gesetzgebung

Was folgt für Gesetzgebung und Gesetzesanwendung daraus, dass die Regelungen des IPwskR auch ins Grundgesetz hineinzulesen sind?

Grundsätzlich sind Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, wie ausgeführt, bereits jetzt an die völkerrechtlichen Verträge gebunden. Praktisch erstreckt sich diese Bindung auch auf die Auslegung durch den CESCR. Materiellrechtlich (d.h. aus inhaltlicher Perspektive) ändert der faktische Verfassungsrang zunächst nichts.

Eine grundsätzliche Folge ist zunächst, dass auf innerstaatlicher Ebene die Regel „lex posterior derogat legi priori“ (das spätere Gesetz verdrängt im Kollisionsfall die frühere Regel) schwerlich Anwendung finden dürfte, da diese Regelung im Verhältnis zwischen einfachem Recht und Verfassungsrecht nicht gilt. Praktisch dürfte hier vielmehr die Regel gelten, dass Menschenrechtsabkommen nur durch andere völkerrechtliche Verträge abbedungen werden können, die die gleiche Materie betreffen.

Eine weitere Folge ist, dass sich Gerichte und Verwaltung nicht mehr so einfach über die völkervertraglichen Regelungen hinwegsetzen können. Das war unmittelbarer Gegenstand des Streits in der Görgülü-Entscheidung. Es kann seitdem keinem Zweifel mehr unterliegen, dass die Menschenrechtsabkommen unmittelbar bindendes Recht darstellen und nicht lediglich Verträge, die allein im Verhältnis zwischen den Staaten Geltung beanspruchen, innerstaatlich aber unbeachtlich sind.

Schließlich sind die Bestimmungen der Menschenrechtsabkommen nicht nur von der öffentlichen Gewalt, insbesondere auch der Gesetzgebung, zu beachten, sondern ihre Verletzung ist, soweit verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, individuell durch Verfassungsbeschwerde sowie durch die weiteren Kontrollverfahren durch das BVerfG zu überprüfen. Insofern werden die Ausführungen im Abschnitt zur „Umdeutung“ des Abwehrrechts der Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte deutlich verstärkt. Ist eine menschenrechtskonforme Auslegung der Grundrechte geboten, so ist das spezifische Problem der Umdeutung eines Freiheitsrechts in ein Leistungsrecht praktisch beseitigt. Es bestehen lediglich noch die für jedes verfassungsrechtliche Leistungsrecht üblichen Probleme.²¹²

e) Einklagbarkeit der Bestimmungen des Sozialpaktes

Sind die Regelungen des Sozialpaktes also rechtlich (sogar verfassungsrechtlich) verbindlich und für die Auslegung die General Comments des CESCR maßgeblich, stellt sich weiterhin die Frage, ob deren Beachtung auch klageweise geltend zu machen (justiziabel) sind. Die Justiziabilität eines Rechts setzt voraus, dass entsprechende gerichtliche oder quasi-

²¹¹ vgl. BVerfGE 88, 103, 112.

²¹² vgl. hierzu die Ausführungen unter I. f.

gerichtliche Verfahren zur Durchsetzung der Rechte vorhanden sind. So hat die EMRK ihre praktische Relevanz und Beachtung auch vor nationalen Gerichten vor allem durch die Existenz und Rechtsprechung des EGMR gewonnen, wenngleich die materiell-rechtlichen Regelungen der EMRK völlig unabhängig vom EGMR in den Vertragsstaaten Anwendung verlangen. Dem IPwskR fehlt es bislang an einem von Individuen oder Gruppen wahrnehmbaren internationalen Verfahren zur Durchsetzung der dort aufgeführten Rechte; der CESCR prüft lediglich Staatenberichte (sowie mittelbar auch „Schattenberichte“ nichtstaatlicher Organisationen). Seit September 2009 ist ein Zusatzprotokoll zum IPwskR zur Einführung von Individual- und Gruppenbeschwerden zur Signatur und Ratifizierung freigegeben, das bislang von 35 Staaten (nicht von der Bundesrepublik) unterzeichnet worden ist, aber noch nicht die ausreichende Anzahl von zehn Ratifikationen aufweist.²¹³

Maßgeblich für die Justiziabilität der Rechte sind daher bislang allein die nationalen Rechtsordnungen; die Beachtung des Paktes an sich liegt damit praktisch in der Hand der nationalen Gerichte. In der Bundesrepublik wurde der IPwskR bzw. einzelne Normen desselben bislang nur vereinzelt in Urteilen überhaupt diskutiert; erst seit den Studiengebührenentscheidungen der letzten Jahre findet der IPwskR in der innerdeutschen juristischen Diskussion stärkere Beachtung.

Während die Frage der Justiziabilität gerade auch der sozialen Menschenrechtsverträge immer noch umstritten ist²¹⁴, hat nunmehr auch das BVerwG festgestellt, dass es hinsichtlich der unmittelbaren (d.h. nicht durch weitere Gesetze zu konkretisierenden) Anwendbarkeit des Paktes darauf ankommt, ob die Bestimmungen nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt sind, wie innerstaatliche Vorschriften rechtliche Wirkung zu entfalten, also dafür keiner weiteren normativen Ausführung bedürfen.²¹⁵

Es ist unbestritten, dass die Herstellung der allgemeinen Verfügbarkeit beruflicher Ausbildungsplätze nicht zu den Kernvorschriften des IPwskR gehört, welche unmittelbar von allen Mitgliedern einzuhalten und einklagbar sind.²¹⁶ Ein einklagbares Element hinsichtlich des Zugangs zu sekundären (Berufs-)Bildungsangeboten ist aber jedenfalls das Verbot der Diskriminierung insbesondere aufgrund der Sprache, der Religion, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gem. Art. 2 Abs. 2 IPwskR.²¹⁷

Hinzu kommt das grundsätzliche, in Art. 2 Abs. 1 IPwskR enthaltene Rückschrittsverbot, welches der Verpflichtung, „nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt enthaltenen Maßnahmen zu erreichen“ zu entnehmen ist. Rückschritte sind demnach unter Berücksichtigung aller Verpflichtungen des Paktes rechtfertigungsbedürftig unter Berücksichtigung der maximal verfügbaren Ressourcen.²¹⁸ Mit anderen Worten sind Rückschritte nur dann zulässig, wenn alle verfügbaren alternativen Möglichkeiten ausgeschöpft sind; zutreffender Prüfungsmaßstab dürfte hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sein. Nimmt man dieses Rückschrittsverbot ernst, müsste daraus auch folgen, dass tatsächliche Rückschritte z.B. bei der Versor-

²¹³ Stand: 21.12.2010.

²¹⁴ ausführlich hierzu Schneider, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2004.

²¹⁵ BVerwGE 134, 1, 20.

²¹⁶ vgl. Coomans, The right to education as a human right: an analysis of key aspects, CESCR, UN Doc. E/C.12/1998/16, Abs. 11-16.

²¹⁷ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 9 (The domestic application of the Covenant) vom 3.12.1998, E/C.12/1998/24, Abs. 9.

²¹⁸ UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment 3 (The nature of States parties obligations) vom 14.12.1990, UN Doc. E/1991/23, Abs. 9.

gung mit privatwirtschaftlichen Ausbildungsplätzen durch positive staatliche Maßnahmen aufgefangen werden müssen.

Zudem ergeben sich aufgrund der Regelungen des IPwskR in der Auslegung durch den CESCR erheblich schärfere Anforderungen im Hinblick auf die Prüfung, ob die Praxis der Gesetzgebung und Verwaltung das Untermaßverbot verletzt hat. Ein wesentlicher Prüfungsmaßstab dürfte insofern die Frage sein, ob der Schutz hinsichtlich des Zugangs zu sekundärer beruflicher Bildung den Schutz des Hochschulzugangs unterschreitet – und eine solche Unterschreitung ist in Deutschland zweifelsfrei gegeben. Zudem müsste sich eine Verletzung des Untermaßverbotes am Maßstab der „4a“ – availability, accessibility, acceptability und adaptability, d.h. Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptabilität und Anpassungsfähigkeit an äußere Bedingungen messen lassen.

f) Zwischenfazit zu völkerrechtlichen Verpflichtungen

Nimmt man die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Bundesrepublik mit Ratifizierung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte übernommen hat, sowie in diesem Zusammenhang die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ernst, muss dies zu einem Umdenken in Gesetzgebung und Gesetzesanwendung führen.

Bislang ist der rechtliche Schutz hinsichtlich des Zugangs zu Einrichtungen der beruflichen Ausbildung in der Bundesrepublik praktisch nur für Hochschulen entwickelt. Der IPwskR macht deutlich, dass eine rechtliche Benachteiligung der übrigen Bevölkerung, insbesondere der Ausschluss ohnehin benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen (z.B. Kinder aus Arbeiterfamilien mit Migrationshintergrund) gegen fundamentale menschenrechtliche Bestimmungen verstößt. Auch bei der Bewerbung auf berufliche Ausbildungsstellen auf Sekundarstufenniveau muss gerichtlicher Schutz ermöglicht werden. Zudem müssen in allen Ländern und Regionen ausreichend berufsqualifizierende (Sekundarstufen-) Ausbildungsplätze für alle Ausbildungsinteressierten vorhanden sein.

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann man schließen, dass diese im IPwskR verankerten Rechte Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichte bindendes Recht darstellen, das zugleich über Art. 12 I GG aufgrund der Pflicht zu menschen- bzw. völkerrechtskonformer Auslegung im Grundgesetz verankert ist. Verstöße des Gesetzgebers, der Verwaltung, aber – soweit die Regelungen justiziabel sind – auch der Rechtsprechung gegen diese Regelungen sind damit grundsätzlich auch im Wege der Verfassungsbeschwerde sowie durch die hierzu berechtigten Beteiligten auch durch die übrigen verfassungsgerichtlichen Verfahren geltend zu machen. Das gilt erst Recht bei Untätigkeit oder Rückschritten des Gesetzgebers.

Inhaltlich konkretisieren die Regelungen des IPwskR, insbesondere in der Interpretation durch den CESCR, die sich bereits aus Art. 12 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip ergebende Staatszielbestimmung zur Schaffung von ausreichenden Ausbildungsstellen für alle Ausbildungswilligen. Die Konkretisierung ergibt zunächst, dass im gesamten Bundesgebiet ausreichend zugängliche Ausbildungsstellen mit einem hinreichenden Ausbildungsniveau anzubieten sind, welche die Auszubildenden für das auf dem Arbeitsmarkt erforderliche Niveau an Kenntnissen und Fähigkeiten bringen. Zudem ist insbesondere jede Form der unmittelbaren oder mittelbaren Gruppendifferenzierung auszuschließen.

III. Verfassungsrechtliche Beurteilung der aktuellen Rechts- und Faktenlage

Wie bereits an verschiedenen Stellen angedeutet, besteht zwischen den ermittelten verfassungsrechtlichen Anforderungen an Gesetzgebung und Verwaltung einerseits und der in der Einleitung dargestellten, statistisch erfassten Situation im Ausbildungswesen eine erhebliche Diskrepanz. Allein, wie ebenfalls festgestellt, fehlt es bislang weitgehend an einzelgesetzlichen Regelungen zur Verwirklichung des Verfassungsauftrages (Staatszielbestimmung) aus Art. 12 I GG i.V.m. Art. 3 GG sowie dem Sozialstaatsprinzip, interpretiert im Licht des UN-Sozialpaktes; ein unmittelbar einklagbares Grundrecht ist im Grundgesetz bislang nicht verankert und auch durch Interpretation nicht zu ermitteln; die bestehende Staatszielbestimmung ist zwar durch die Auslegung des UN-Sozialpaktes durch den CESCR in erheblichem Maße konkretisiert, bedarf allerdings der weiteren Konkretisierung durch die Gesetzgebung, um justiziabel zu werden. Im Übrigen dienen die Bestimmungen zur Interpretation der einfachen Gesetze, die aber im Hinblick auf das Grundrecht auf eine Ausbildungsstelle außerhalb faktischer Monopolstellen kaum Ansätze für die Ermittlung eines gegenüber Unternehmen einklagbaren Rechts auf eine Ausbildungsstelle (Kontrahierungszwang) erkennen lassen. Zunächst lässt sich feststellen, dass seit vielen Jahren nicht ausreichend Ausbildungsstellen für alle Bewerber/-innen vorhanden sind, geschweige denn eine Auswahlmöglichkeit. Das Bundesverfassungsgericht hatte in der Entscheidung zur Ausbildungsplatzumlage den im Gesetz als Zielsetzung genannten Bedarf an Stellenangeboten bei 12,5 Prozent über der Zahl der Bewerber/-innen gebilligt.²¹⁹ Der Gesetzgeber hat bisher keine erkennbaren Maßnahmen ergriffen, die dieses Stellendefizit auszugleichen vermögen. Auch der 2004 vereinbarte sog. Ausbildungspakt hat mittlerweile gezeigt, dass er nicht geeignet ist, das Defizit zu beheben. Die bislang ergriffenen Maßnahmen zur Schaffung von Ausbildungsstellen verletzen insofern schon nach dem Maßstab des Bundesverfassungsgerichts das Untermaßverbot. Nach den vom CESCR ermittelten Maßstäben zum UN-Sozialpakt sind in einer solchen Situation Maßnahmen des Gesetzgebers – und nicht nur der Verwaltung – geboten.²²⁰

Aber auch der Maßstab des Bundesverfassungsgerichts ist nach Interpretation der Art. 12 I, 3 I, III GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip im Lichte des UN-Sozialpaktes unzureichend. Er ist dahingehend zu spezifizieren, dass entsprechende Ausbildungsangebote qualitativ vergleichbarer Art in allen Regionen der Bundesrepublik vorhanden sein müssen. Von einer solchen Situation sind insbesondere Agenturen für Arbeit, in deren Einzugsbereich nur für knapp über 50 Prozent aller Bewerber/-innen überhaupt ein Ausbildungsplatz angeboten wird, weit entfernt; hier besteht eine ganz erhebliche Verletzung des Untermaßverbotes.

Die Rechtslage in Bund und Ländern ist wegen Unterlassens hinreichender gesetzgeberischer Maßnahmen insbesondere wegen Verstoßes gegen die Gleichheitsrechte aus Art. 3 I, III GG i.V.m. Art. 12 I GG sowie dem Sozialstaatsprinzip, ausgelegt im Lichte des UN-Sozialpaktes, in erheblichem Maße verfassungswidrig.²²¹

Zunächst stellt die Garantie eines Studienplatzes bei Unterlassung des Garantierens eines betrieblichen oder sonstigen beruflichen Ausbildungsplatzes eine Verletzung des Art. 13 II lit. b) IPwskR sowie des Art. 3 III GG dar. Denn die Garantie einer berufsqualifizierenden Ausbildung für Studienberechtigte stellt eine mittelbare Benachteiligung von Jugendlichen aus

²¹⁹ BVerfGE 55, 274, 315.

²²⁰ ausführlich hierzu unter II.4.b)bb).

²²¹ ausführlich hierzu unter II.4.b)cc).

bildungsfernen Schichten, insbesondere Kindern aus Arbeiterklassefamilien, sowie Kindern von Migrant/-innen dar und verletzt damit Art. 3 III 1 GG, der eine auch nur mittelbare Benachteiligung wegen der Herkunft verbietet. Die Regelungen des UN-Sozialpaktes machen zudem darauf aufmerksam, dass lediglich für einen Studienplatz erhöhte Anforderungen an die (schulischen) Vorleistungen zulässig sind, während dies bei der sonstigen beruflichen Ausbildung nicht geschehen darf. Regelt das Verfassungsrecht entsprechend einen Anspruch auf einen Studienplatz, nicht aber auf einen Ausbildungsplatz, findet eine Umkehrung der Abstufung des UN-Sozialpaktes statt. Die Tatsache, dass die hochschulische Ausbildung in erster Linie durch staatliche Einrichtungen erfolgt, die berufliche jedoch durch private Anbieter, rechtfertigt eine solche Ungleichbehandlung nicht. Denn der Staat hat nicht nur die Möglichkeit der direkten oder mittelbaren Einwirkung auf private Ausbildungsbetriebe, er kann auch qualitativ vergleichbare Ausbildungsplätze selbst schaffen.

IV. Zusammenfassung der wesentlichen Thesen

1. Soziale Grundrechte lassen sich im Hinblick auf ihre verfassungsrechtliche Bedeutung dogmatisch in Staatszielbestimmungen und unmittelbar einklagbare Grundrechte im engeren Sinn unterteilen.
2. Die Verankerung sozialer Grundrechte ist dem deutschen Verfassungsrecht und auch dem Grundgesetz nicht fremd. In Form von Staatszielbestimmungen sind sie bereits vielfach vorhanden, aber auch als Grundrechte im engeren Sinn ist ihre Verankerung im Grundgesetz nicht ausgeschlossen.
3. Das Grundrecht auf eine Ausbildungsstelle ist als Staatszielbestimmung bereits im Grundgesetz verankert. Es folgt aus Art. 12 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip.
4. Einen stärker konkretisierten Gehalt erhält dieses Grundrecht durch Interpretation im Licht des Art. 13 II b) UN-Sozialpakt sowie weiterer Bestimmungen des Paktes.
5. Die Vorschriften des UN-Sozialpaktes sind im Rahmen der völker- und menschenrechtsfreundlichen Auslegung in Art. 12 I, 3 I GG hineinzulesen.
6. Hineinzulesen sind die Normen des UN-Sozialpaktes in der Auslegung, die sie durch den UN-Ausschuss für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte (CESCR) in Form der General Comments erhalten haben, soweit keine zwingenden verfassungsrechtlichen Regeln dagegen sprechen.
7. Mit diesem Inhalt dienen sie als Staatszielbestimmungen als zwingende Gesetzgebungsaufträge sowie der Auslegung durch Verwaltung und Gerichte. Maßnahmen des Gesetzgebers müssen innerhalb eines angemessenen kurzen Zeitraums ergriffen werden und überlegt, konkret und zielgerichtet sein. Gerade in diskriminierungsgefährdeten Bereichen wie beim Angebot von Ausbildungsplätzen sind hinreichende gerichtliche Verfahrensmöglichkeiten für Individuen und/oder Gruppen (z.B. Gewerkschaften) bereitzustellen.

8. Verfassungsrechtlich einklagbar sind die Bestimmungen in Form des Untermaßverbotes. Eine Verfassungsbeschwerde hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn Maßnahmen von Gesetzgebung und Verwaltung unterblieben oder gemessen an den grundrechtlichen Anforderungen gänzlich unzureichend sind.

9. Beachtlich für das Untermaß ist hier allerdings insbesondere der sich aus Art. 13 II b) UN-Sozialpakt ergebende Vergleich des Zugangs zu allgemein beruflicher gegenüber der Hochschulbildung. Bleibt der staatlich gewährleistete Zugang zur beruflichen Bildung qualitativ hinter dem Hochschulzugang zurück, dürfte das Untermaß unterschritten sein.

10. Der Anspruch auf einen beruflichen Ausbildungsplatz in Privatunternehmen bedarf zur Klagbarkeit nach herrschender Grundrechtsdogmatik einfachgesetzlicher Bestimmungen. Generell fehlen solche Bestimmungen bislang. Bei Problemen der unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung lässt sich allerdings grundsätzlich auf die Regelungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes zurückgreifen. Diese sind um weitere Tatbestände, insbesondere die soziale Herkunft, und einen Anspruch auf einen Ausbildungsplatz bei Diskriminierung (Kontrahierungszwang) zu ergänzen.

11. Das Gewicht der Interpretation durch den CESCR lässt sich perspektivisch vergrößern, wenn die Bundesrepublik das Zusatzprotokoll zum IPwskR über Individual- und Gruppenbeschwerden unterzeichnet und ratifiziert.

12. Das vorhandene Grundrecht in Form der Staatszielbestimmung rechtfertigt weitgehende Eingriffe in die Berufsfreiheit der Unternehmen gem. Art. 12 I GG.

Bremen, im Januar 2011

Literatur

- *Abendroth, Wolfgang*, Das Grundgesetz, 3. Aufl., Pfullingen 1972
- *Abendroth, Wolfgang*, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Ludwig Bergsträsser, Düsseldorf 1954, S. 279-300
- *Autorengruppe Bildungsberichterstattung* (Hrsg.), Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld 2010
- *Behmenburg, Ben*, Kompetenzverteilung bei der Berufsausbildung, Berlin 2003
- *Benda, Ernst; Maihofer, Werner; Vogel, Hans-Jochen* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin [u.a.] 1983
- *Bundesinstitut für Berufsbildung* (Hrsg.), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2010. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn 2010
- *Coomans, Fons*, The right to education as a human right: an analysis of key aspects - Background paper; UN Doc. E/C.12/1998/16, in: UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Hrsg.), 19th Session, 1998
- *Däubler, Wolfgang; Bertzbach, Martin; Ambrosius, Barbara* (Hrsg.), Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz : Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2008
- *Denninger, Erhard u. a.* (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Grundgesetz (Reihe Alternativkommentare), Bd. 1, Art. 1-20, 3. Aufl., Neuwied und Kriftel 2001
- *Der Bundesmin. d. Innern, Der Bundesmin.d.Justiz* (Hrsg.), Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission 'Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge', Bonn 1983
- *Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz : Kommentar Bd. 1: Präambel, Artikel 1 - 19, 2. Aufl., Tübingen 2004
- *Epping, Volker; Hillgruber, Christian* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 8. Edition, München 2010
- *Fisahn, Andreas; Kutscha, Martin*, Verfassungsrecht konkret : die Grundrechte, Berlin 2008
- *Forsthoff, Ernst*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVdStRL (12) 1954, S. 8-36
- *Forsthoff, Ernst*, Zur Problematik der Verfassungsauslegung, Stuttgart 1961
- *Gromoll, Bernhard*, Klassische und soziale Grundrechte, in: Mayer, Udo; Stuby, Gerhard (Hrsg.), Die Entstehung des Grundgesetzes : Beiträge und Dokumente, Köln 1976, S. 112-144
- *Grote, Rainer; Marauhn, Thilo* (Hrsg.), EMRK/GG : Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Tübingen 2006
- *Jarass, Hans D.*, Zum Grundrecht auf Bildung und Ausbildung, DÖV 1995, S. 674-679
- *Jarass, Hans D.; Piroth, Bodo* (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland : Kommentar, 10. Aufl., München 2009
- *Jellinek, Georg*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. durchges. und verm. Aufl., Tübingen 1905
- *Klee, Kristina*, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte : eine Interpretation von Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Stuttgart [u.a.] 2000

- *Klein, Eckart*, Allgemeine Bemerkungen der UN-Menschenrechtsausschüsse, in: Merten, Detlef; Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Bd. 6: Europäische und universelle Grund- und Menschenrechte, Teil 2: Europäische Grundrechte, universelle Menschenrechte, Heidelberg 2009
- *Klein, Eckart*, General Comments – zu einem eher unbekanntem Instrument des Menschenrechtsschutzes, in: Festschrift für Dieter Rauschning, Köln [u.a.] 2001, S. 301-311
- *Kutscha, Martin*, Völkerrecht auf den Kopf gestellt. Das Bundesverwaltungsgericht billigt Studiengebühren, in: Müller-Heidelberg, Till u. a. (Hrsg.), Grundrechte-Report : zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt, M. 2010, S. 202-205
- *Kutscha, Martin*, Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in den neuen Landesverfassungen, ZRP 1993, S. 339-344
- *Lange, Klaus*, Soziale Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung und in den derzeitigen Länderverfassungen, in: Böckenförde, Ernst-Wolfgang; Jekewitz, Jürgen; Ramm, Thilo (Hrsg.), Soziale Grundrechte, 5. Rechtspolitischer Kongress der SPD vom 29. Februar bis 2. März 1980 in Saarbrücken. Dokumentation: Teil 2, Heidelberg 1981
- *Langenfeld, Christine*, Recht auf Bildung in der Europäischen Menschenrechtskonvention, RdJB 2007, S. 412-429
- *Lorenzmeier, Stefan*, Vereinbarkeit von Studiengebühren mit Bundesrecht – Entscheidungsanmerkung, ZJS 2009, S. 438-441
- *Lorenzmeier, Stefan*, Rechtliche Zulässigkeit von Studienbeiträgen - Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte, HFR 2008, S. 130-142
- *Lorenzmeier, Stefan*, Völkerrechtswidrigkeit der Einführung von Studienbeiträgen, NVwZ 2006, S. 759-762
- *Mahler, Claudia; Weiß, Norman*, Der Einfluss der internationalen Menschenrechtsverträge auf die deutsche Bildungsrechtsordnung, RdJB 2007, S. 430-446
- *Mangoldt, Hermann v.; Klein, Friedrich; Starck, Christian* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz Bd. 1: Präambel, Artikel 1 bis 19, 5. Aufl., München 2005
- *Maunz, Theodor; Dürig, Günter; Herzog, Roman* (Hrsg.), Grundgesetz : Kommentar Bd. 2: Art. 6 - Art. 15, 60. Aufl., München 2010
- *Merten, Detlef; Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Bd. 6: Europäische und universelle Grund- und Menschenrechte, Teil 2: Europäische Grundrechte, universelle Menschenrechte, Heidelberg 2009
- *Merten, Detlef; Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Bd. 1: Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 2004
- *Mückenberger, Ulrich*, Die Ausbildungspflicht der Unternehmen nach dem Grundgesetz. Rechtsgutachten, Baden-Baden 1986
- *Münch, Ingo v.; Kunig, Philip* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar Bd. 1: Präambel bis Art. 19, 5. Aufl., München 2000
- *Nowak, Manfred*, The Right to Education, in: Eide, Asbjørn; Krause, Catarina; Rosas, Allan (Hrsg.), Economic, social and cultural rights : a textbook, 2. Aufl., Dordrecht [u.a.] 2001, S. 245-271
- *Nowak, Manfred*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Wien [u.a.] 2002
- *Pestalozza, Christian*, Verfassungen der deutschen Bundesländer : mit dem Grundgesetz : Textausgabe mit Sachverzeichnis, München 2009

- *Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages*, Begründung der Beschlussempfehlung zur Petition "Grundgesetz - berufliche Ausbildung", <https://epetitionen.bundestag.de/files/0630.pdf>, 06.11.2011
- *Riedel, Eibe*, Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die "General Comments" zu den VN-Menschenrechtsverträgen : deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005
- *Schneider, Hans*, Anmerkung zu BVerfGE 65, 1, DÖV 1984, S. 161-164
- *Schneider, Jakob*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Berlin 2004
- *Simitis, Spiros*, Die informationelle Selbstbestimmung - Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung, NJW 1984, S. 394-405
- *Simma, Bruno*, "Die vergessenen Rechte": Bemühungen zur Stärkung des VN-Sozialpakts, in: Festschrift für Hans F. Zacher, Heidelberg 1998, S. 867-882
- *Simma, Bruno*, The Examination of State Reports: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Klein, Eckart (Hrsg.), The monitoring system of human rights treaty obligations: Colloquium, Potsdam, 22./23. November 1996, Berlin 1998, S. 31 ff.
- *Sommermann, Karl-Peter*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997
- *Ssenyonjo, Manisuli*, Economic, social and cultural rights in international law, Oxford [u.a.] 2009
- *UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (Hrsg.), Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2), General Comment No. 20, UN Doc. E/C.12/GC/20, CESCR, 2009
- *UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (Hrsg.), The Right to Education (Art. 13), General Comment No. 13, 21st session, UN Doc. E/C.12/1999/10, CESCR, 1999
- *UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (Hrsg.), The domestic application of the Covenant, General Comment 9, 19th Session, UN Doc. E/C.12/1998/24, CESCR, 1998
- *UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (Hrsg.), The nature of States parties obligations, General Comment No. 3, 5th session, UN Doc. E/1991/23, annex III, CESCR, 1991
- *Vereinte Nationen*, Vienna Declaration and Programs of Action, UN Doc. A/CONF.157/23, 1993
- *Vereinte Nationen* (Hrsg.), The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/CN.4/1987/17, 1987
- *Wernicke, Kurt G.; Booms, Hans* (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat : 1948 - 1949; Akten und Protokolle Bd. 5: Ausschuss für Grundsatzfragen, Teil 2: Ausschuss für Grundsatzfragen, Boppard am Rhein 1993
- *Willke, Helmut*, Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie: Schritte zu einer normativen Systemtheorie, Berlin 1975

Abgekürzte Zeitschriften

DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
HFR	Humboldt Forum Recht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

- AEMR** **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen**
Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte auch: Deklaration der Menschenrechte oder UN-Menschenrechtscharta, ist das ausdrückliche Bekenntnis der Vereinten Nationen zu den allgemeinen Grundsätzen der Menschenrechte. Es wurde am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen genehmigt und verkündet.
- AGG** **Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz**
Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 18.8.2006 – umgangssprachlich auch Antidiskriminierungsgesetz genannt – ist ein deutsches Bundesgesetz, das Benachteiligungen aus Gründen der „Rasse“, der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität verhindern und beseitigen soll. Zur Verwirklichung dieses Ziels erhalten die durch das Gesetz geschützten Personen Rechtsansprüche gegen Arbeitgeber und Private, wenn diese ihnen gegenüber gegen die gesetzlichen Diskriminierungsverbote verstoßen.
- BGH** **Bundesgerichtshof**
Der Bundesgerichtshof (BGH) in Karlsruhe ist das oberste deutsche Gericht auf dem Gebiet der ordentlichen Gerichtsbarkeit und damit letzte Instanz in Zivil- und Strafverfahren. Ferner ist er für verwandte Spezialrechtsgebiete zuständig wie etwa das Berufsrecht in der Rechtspflege. Er ist neben dem Bundesarbeitsgericht, Bundesfinanzhof, Bundessozialgericht und Bundesverwaltungsgericht einer der fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes.
- BVerfG** **Bundesverfassungsgericht**
Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ist in Deutschland das Verfassungsgericht des Bundes. Als Hüter der deutschen Verfassung hat das Gericht eine Doppelrolle einerseits als unabhängiges Verfassungsorgan der Rechtsprechung und andererseits als Teil der judikativen Staatsgewalt auf dem speziellen Gebiet des Verfassungs- und Völkerrechts.
- BVerfGE** **Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts**
Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind eine vom Verein der Richter des Bundesverfassungsgerichts e.V. herausgegebene amtliche Sammlung der wichtigen Entscheidungen des Verfassungsgerichts.
- BVerwG** **Bundesverwaltungsgericht**
Das Bundesverwaltungsgericht ist als ein Revisionsgericht errichtet worden, das die Rechtseinheit im Bereich des zum allgemeinen Verwaltungs-

recht gehörenden Bundesrechts zu wahren hat. Seine Hauptaufgabe besteht also darin, über die richtige Auslegung und Anwendung des Bundesrechts zu entscheiden. Insoweit ist es reine Rechtsinstanz.
http://www.bverwg.de/enid/730979aa8e947532771363760410f3a1,0/Rechtsprechung/Zustaendigkeit_4v.html

BVerwGE

Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes

CESCR

UN-Ausschuss über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte
Der UN-Ausschuss über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (engl. Committee on Economic, Social and Cultural Rights) ist ein UN-Vertragsorgan, das die Einhaltung des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (IPwskR) überwacht. Der Ausschuss ist aus 18 Experten zusammengesetzt, die vom Wirtschafts- und Sozialrat der VN ernannt werden und die ausdrücklich unabhängig von ihren Herkunftsländern agieren sollen. (siehe auch IPwskR)

EGMR

Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wurde 1959 in Straßburg errichtet. Aufgabe des Gerichtshofes war und ist der Schutz der in der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 verbrieften Grundrechte. Die Bedeutung der 1953 in Kraft getretenen Menschenrechtskonvention liegt nicht allein in der großen Bandbreite der geschützten Grundrechte, sondern auch darin, dass die Konvention mit dem Gerichtshof über ein Kontrollsystem verfügt, das Beschwerden gegen angebliche Verstöße gegen die Menschenrechte auf ihre Richtigkeit untersucht und darüber wacht, dass die Mitgliedsstaaten die aus der Konvention abgeleiteten Verpflichtungen einhalten und erfüllen.

http://www.coe.int/t/dc/files/themes/cedh_new/default_DE.asp

EMRK

Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) bzw. Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten enthält einen Katalog von Grundrechten und Menschenrechten (Konvention Nr. 005 des Europarats). Über ihre Umsetzung wacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.

Die Konvention trat am 3. September 1953 allgemein in Kraft. Völkerrechtlich verbindlich ist allein ihre englische und französische Sprachfassung, nicht hingegen die zwischen Deutschland, Österreich, Liechtenstein und der Schweiz vereinbarte gemeinsame deutschsprachige Fassung.

ESC

Europäische Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta (ESC) ist ein vom Europarat initiiertes und 1961 von einer Mehrheit seiner Mitglieder beschlossenes völkerrechtlich verbindliches Abkommen, das der Bevölkerung innerhalb der Unter-

zeichnerstaaten umfassende soziale Rechte garantiert. Die ESC trat am 26. Februar 1965 in Kraft. Im Jahr 1996 wurde eine revidierte Fassung ausgearbeitet, die ihrerseits 1999 in Kraft trat und seither gültig ist.

EU-Grundrechtecharta

In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Union in einem einzigen Text die Gesamtheit der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der europäischen Bürger sowie aller im Hoheitsgebiet der Union lebenden Personen zusammengefasst.

Sie beruhen insbesondere auf den in der Europäischen Menschenrechtskonvention anerkannten Rechten und Grundfreiheiten, den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Europäischen Sozialcharta des Europarates und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer sowie anderen internationalen Übereinkommen, denen die Europäische Union oder ihre Mitgliedstaaten angehören. Sie wurde in Nizza am 7. Dezember 2000 unterzeichnet und verkündet.

EuGRZ

Europäische Grundrechte-Zeitschrift

Auf dem Gebiet der Grund- und Menschenrechte gehört die EuGRZ seit 1974 zu den meinungsbildenden Foren. Systematisch und kontinuierlich erschließt sie Entwicklungslinien in nationalen Verfassungen, völkerrechtlichen Verträgen und auf der Ebene der Europäischen Union.

<http://www.eugrz.info/>

GG

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

ICESCR

siehe IPwskR

IGH

Internationaler Gerichtshof

Der Internationale Gerichtshof (IGH) ist das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen und hat seinen Sitz im Friedenspalast in Den Haag (Niederlande). Seine Funktionsweise und Zuständigkeit sind in der UN-Charta und im IGH-Statut geregelt.

IPzpR

Internationalen Pakt für zivile und politische Rechte (UN-Zivilpakt)

Der UN-Zivilpakt wurde am 16. Dezember 1966 abgeschlossen und trat am 23. März 1976 in Kraft. Inzwischen haben 167 Staaten den Pakt ratifiziert (Stand 1. Januar 2011), darunter die Bundesrepublik Deutschland (1973). Der Pakt garantiert rechtsverbindlich die grundlegenden Menschenrechte. Zusammen mit dem UN-Sozialpakt und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bildet er die grundlegenden Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen.

IPwskR	Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) Wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1966 verabschiedet. (auch UN-Sozialpakt / VN-Sozialpakt genannt, siehe auch CESCR)
Lissabon-Vertrag	Der Vertrag von Lissabon (ursprünglich auch EU-Grundlagenvertrag bzw. -Reformvertrag genannt) ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der am 13. Dezember 2007 unter portugiesischer Ratspräsidentschaft in Lissabon unterzeichnet wurde und am 1. Dezember 2009 in Kraft trat. Der Vertrag von Lissabon reformierte den Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag), die zuletzt durch den Vertrag von Nizza von 2001 und die zwischenzeitlich erfolgten Beitritte neuer Mitgliedstaaten geändert worden waren.
UN-Sozialpakt	siehe IPwskR
UN-Zivilpakt	siehe IPzpR
WÜK	Wiener Konsularrechtsübereinkommen Das am 24. April 1963 geschlossene Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (Wiener Konsularrechtsübereinkommen - WÜK, BGBl 1969 II S. 1585), dem auch die Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist, verfügt über mehr als 160 Vertragsparteien und hat damit im Wesentlichen universelle Geltung. Nach seinen Bestimmungen bedarf die Aufnahme konsularischer Beziehungen der Willensübereinstimmung der beteiligten Staaten (Art. 2 WÜK). http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20060919_2bvr211501.html
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WÜRV) vom 23. Mai 1969 (auch: Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK), regelt das Recht der Verträge zwischen Staaten. Damit ist es ein grundlegender völkerrechtlicher Vertrag.

Quellen: Soweit nicht anders vermerkt sind die Begriffsklärungen der freien Enzyklopädie Wikipedia <http://de.wikipedia.org> entnommen.

Anhang

der Initiative "Grundrecht auf Ausbildung"

Die Petition für ein Grundrecht auf Ausbildung wurde von den Landesschülervertretungen der Bundesländer Bayern (e.V.), Berlin (e.V.), Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein initiiert. Sie wird unterstützt vom Deutschen Gewerkschaftsbund, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, der Jugend der Industriegewerkschaft Metall und Elternvertretungen.

Zum Anhang:

Die Anhänge der Initiative „Grundrecht auf Ausbildung“, „Chronologie über Ausbildungsplatzkrisen in der BRD“, „Zeitleiste zur Petition für ein Grundrecht auf Ausbildung“ sowie „Rechtsgrundlagen und weiterführende Materialien“ wurden von Helmut Weick, Büro Grundrecht auf Ausbildung sowie Natalie Pawlik, LSV Hessen, stellv. Landesschulsprecherin, Referentin für berufliche Bildung (November 2010) erstellt.

Die im Anhang befindlichen Fotos wurden vom Büro „Grundrecht auf Ausbildung“ zur Verfügung gestellt.

Die Initiative für ein Grundrecht auf Ausbildung

Im Folgenden wird beschrieben, wie es über die Forderung „Ausbildung für Alle“ zur Initiative für ein Grundrecht auf Ausbildung kam und zu welchem Ergebnis sie bisher geführt hat.

Fakten zur dritten Ausbildungsplatzkrise

Das Problem des Ausbildungsplatzmangels gehört wie die anhaltend hohe Massenarbeitslosigkeit seit über einem Jahrzehnt zu einem der zentralen gesellschaftlichen Probleme der BRD.

- In der dritten Lehrstellenkrise seit 1995(!) fehlen jährlich Hunderttausende Ausbildungsplätze.
- Fast jeder zweite Bewerber wartet mindestens ein Jahr auf einen Ausbildungsplatz.
- Über 400.000 Jugendliche befinden sich im sog. Übergangssystem in einer „Warteschleife“ auf einen Ausbildungsplatz.
- Für die Maßnahmen im sog. Übergangssystem gibt der Staat jährlich ca. 4-5 Mrd. Euro aus.
- 1,5 Mio. junge Menschen unter 29 Jahren sind inzwischen ohne Berufsausbildung.
- Nur 23% der Betriebe bilden aus, aber alle Betriebe nutzen ausgebildete Fachkräfte.
- Migranten sind doppelt so häufig vom Ausbildungsplatzmangel betroffen.
- In vielen Bereichen mangelt es an der Qualität der Berufsausbildung, wie dies u. a. die hohen Abbrecherquoten belegen.
- Alle Appelle, Lehrstellenversprechen, Ausbildungspakte und Notprogramme konnten und können das Lehrstellenproblem nicht beseitigen.
- Das krisenhafte duale Ausbildungssystem verstärkt auch das Problem des Fachkräftemangels.



26.06.1996

Anlass der Initiative

Die dritte Ausbildungsplatzkrise dauert nun schon seit 1995(!) an. Alle Vereinbarungen zwischen Wirtschaft und Politik sowie Notprogramme der Regierung blieben weitgehend wirkungslos. Auch die Zunahme von Ausbildungsplätzen in wirtschaftlich besseren Zeiten hilft nicht weiter. Sie belegt eher das Grundproblem der Berufsausbildung in Deutschland: ihre Abhängigkeit vom Markt. Die nächste Krise kommt bestimmt!

Im Jahr 2007 waren 385.000 sog. Altbewerber/innen unter den Ausbildungsplatzsuchenden. 1,5 Mio. Jugendliche unter 29 Jahren sind inzwischen ohne Berufsausbildung. Ohne berufliche Zukunftsperspektive sind sie massiv von gesellschaftlicher Ausgrenzung betroffen. Versuche, die dritte Lehrstellenkrise mit einem Gesetz zur Umlagefinanzierung der Ausbildung zu beenden, sind 1998, 1999 und 2004 im Bundestag gescheitert. *Die Einsicht reifte,*

dass eine Berufsausbildung ihrer Bedeutung nach für die Lebensgestaltung des Einzelnen wie für die Gesellschaft insgesamt grundsätzlich als Rechtsanspruch bestehen sollte. So beschlossen im Jahr 2006 verschiedene Landeschülervertretungen, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und der Deutsche Gewerkschaftsbund insgesamt eine Initiative zur Verankerung des Rechts auf Ausbildung im Grundgesetz. Die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf Ausbildung gilt seither als Messlatte für eine fortschrittliche Berufsbildungspolitik. Den Reformstau bei der Berufsausbildung beseitigen heißt, allen Jugendlichen den Übergang von der Schule in den Beruf ohne Wartezeiten mit einer qualifizierten Ausbildung zu ermöglichen.

Mit der Forderung nach einem **Grundrecht auf Ausbildung** wird der gesellschaftliche Skandal der Lehrstellenkrise seiner Bedeutung nach wieder ins Zentrum der öffentlichen und politischen Auseinandersetzung gerückt. Ausbildung soll als selbstverständliches „**soziales Grundrecht**“ **Verfassungsrang erhalten. Ein in der Verfassung verankerter Rechtsanspruch auf Ausbildung bedeutet einen fortwährenden Handlungsauftrag an den Staat, eine qualifizierte Berufsausbildung für alle Jugendlichen, unabhängig von der konjunkturellen und demografischen Entwicklung, jederzeit mit einem auswahlfähigen Angebot an Ausbildungsplätzen sicherzustellen.** Praktisch lässt sich dieses Ziel beispielsweise mit einem Gesetz erreichen, das alle Betriebe wenigstens finanziell mit einer Umlage an der Ausbildung beteiligt (Umlagefinanzierung).

Das Grundrecht auf Ausbildung und seine Bedeutung für die gesellschaftliche Entwicklung

Die Durchsetzung des Grundrechtes auf Ausbildung ist nicht nur für die Jugendlichen, sondern auch politisch von grundsätzlicher Bedeutung. Erstmals in der Geschichte der BRD wird die Auseinandersetzung um die soziale Ausgestaltung der Verfassung und damit der Gesellschaft – entgegen dem vom Sozialabbau getragenen Zeitgeist – konkret geführt. Dabei werden die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und der oberste Verfassungsgrundsatz, die Würde des Menschen zu achten, mit einem konkreten Inhalt verbunden. Allen Menschen muss die soziale Teilhabe möglich sein.

Initiatoren und Unterstützer der Petition

Zur Durchsetzung des Grundrechts auf Ausbildung wurde im Rahmen der **Kampagne „Ausbildung für Alle“** eine Petition an den Deutschen Bundestag auf den Weg gebracht.

Die Petition lautet:

„Mit meiner Unterschrift fordere ich den Bundestag auf, einen Rechtsanspruch auf eine berufliche Ausbildung im Grundgesetz zu verankern.“

Die Petition wurde von den Landeschülervertretungen der Bundesländer Bayern (e.V.), Berlin (e.V.), Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein initiiert. Sie wird unterstützt vom Deutschen Gewerkschaftsbund, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, der Jugend der Industriegewerkschaft Metall und Elternvertretungen.

Unterschriftenkampagne und Übergabe der Petition

Eine im Herbst 2007 gestartete Unterschriftenkampagne wurde ein großer Erfolg. Bereits im April 2008 konnte dem Deutschen Bundestag die Petition mit 72.554 Unterschriften für ein Grundrecht auf Ausbildung übergeben werden. *Es handelt sich um eine der größten Petitionen der vergangenen Jahre. Zum Themenbereich Bildung / Ausbildung ist es sogar die größte Petition überhaupt in der Geschichte der BRD.*



22.04.2008

Bei der Übergabe der Petition, zu der

alle Abgeordneten eingeladen wurden, waren zwölf Abgeordnete der im Bundestag vertretenen Parteien mit Ausnahme der FDP anwesend. Alle Parlamentarier äußerten sich sehr anerkennend über das Engagement der Jugendlichen und versprachen, sich für ihr Anliegen einzusetzen.

Informationen und Stellungnahmen zur Petition

Ende März 2009 wurden mit einem Schreiben alle Abgeordneten in den 16 Bundesländern über die Petition informiert und aufgefordert, das Grundrecht auf Ausbildung auch im Bundesrat zu unterstützen.

Uns liegen aufschlussreiche Antwortschreiben etwa von der ehem. Justizministerin Brigitte Zypries (SPD), von Bundstagsfraktionen sowie von einzelnen Bundstagsabgeordneten zur Forderung nach einem Grundrecht auf Ausbildung vor. Sie sind teils unterstützend, belegen aber auch einen politischen Unwillen, sich einer nachhaltigen Lösung des Lehrstellenproblems zu stellen.

Zur Rechtslage der Petition

Im April 2009 wurde dem Petitionsausschuss eine juristische Expertise von Prof. Dr. Bernhard Nagel zum Grundrecht auf Ausbildung übergeben, die mit überzeugenden Argumenten den verfassungsrechtlichen Handlungsbedarf und die Ansatzpunkte für ein Grundrecht auf Ausbildung aufzeigt. In seinem Gutachten „Das Grundrecht auf Ausbildung als Leistungsrecht“ bekräftigt Heiner Fechner von der Universität Bremen den gesetzgeberischen Handlungsspielraum und Handlungsbedarf für einen Rechtsanspruch auf Ausbildung. Diese Gutachten wurde den Bundstagsfraktionen Ende Juni in einer Vorabversion und dem Petitionsausschuss Mitte Sep. 2010 in der Endfassung vorgelegt.

Eine Auswertung von verschiedenen Studien, Expertisen, Gutachten und Urteilen die sich mit der Rechtslage der Berufsausbildung beschäftigen, kommt bereits im Jahr 2009 zu folgender Schlussfolgerung:

1. Es ist möglich, einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Ausbildung im Grundgesetz festzuschreiben.
2. Der Gesetzgeber, Bundestag und Bundesrat, ist geradezu aufgefordert zu handeln, um Vorgaben aus dem Grundgesetz, aus Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes (insb. dem Urteil aus dem Jahr 1980) und aus Verträgen mit der EU und der UN in die Praxis umzusetzen.
(Quelle: Broschüre „Grundrecht auf Ausbildung - Materialien zur Initiative und Rechtslage“)

Der parlamentarische Weg der Petition

Zunächst hatte der Petitionsausschuss von den zuständigen Ministerien Stellungnahmen eingeholt. ***Eine öffentliche Anhörung im Petitionsausschuss, die in der Regel bei Petitionen dieser Größenordnung durchführt wird, wurde jedoch von der Regierungsmehrheit im Ausschuss abgelehnt.***

Nachdem die Petition über zweieinhalb Jahren verschleppt wurde, kam es im Herbst 2010 auf der Grundlage eines Votums der Berichterstatter der Bundestagsfraktionen zur abschließenden Beratung. Das mit der Regierungsmehrheit von CDU/CSU und FDP beschlossene Votum des Petitionsausschusses als „Beschlussempfehlung“ für den Bundestag lautet:

*„Vor diesem Hintergrund sieht der Petitionsausschuss die gemeinsamen Anstrengungen von Bundesregierung und Wirtschaft im Ausbildungspakt als erfolgreich an; Anlass für parlamentarische Initiativen im Sinne der Petition besteht daher nicht.
Der Petitionsausschuss empfiehlt, das Petitionsverfahren abzuschließen.“*

Die Anträge der Oppositionsmitglieder von SPD, DIE LINKE und B 90/ DIE GRÜNEN im Ausschuss zur Weiterleitung der Petition an die Fraktionen, den Bundestag und die Bundesregierung, ob zur „Kenntnisnahme“, zur „Berücksichtigung“ oder auch als „Material“ wurden im Petitionsausschuss regierungsmehrheitlich abgelehnt. ***So wurde das Anliegen von über 72.554 jungen Menschen, jedem Jugendlichen eine qualifizierte Ausbildung zu ermöglichen, dann auch am 30.9.2010 vom Bundestag rein machtpolitisch mit den Stimmern der Regierungsmehrheit abgebügelt und in den Papierkorb befördert.***

Die Landesschülervertretung Hessen hat am 6.12.2010 in einer Stellungnahme zur „Beschlussempfehlung“ (siehe Anhang) die Ablehnung der Petition sowohl inhaltlich als auch vom Verfahren her kritisiert. Die Obleute der Fraktionen im Petitionsausschuss und im Bildungsausschuss und die Vorsitzende des Petitionsausschusses wurden zu einer Stellungnahme zur Ablehnung der Petition aufgefordert. Im Antwortschreiben des Petitionsausschusses wird erklärt, dass das Petitionsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Zugleich wird in einem Schreiben einer Regierungsfraktion die Vereinbarkeit eines Rechts auf Ausbildung mit dem Grundgesetz bezweifelt.



22.05.2007

Wie geht es nun weiter?

„Die Jugend ist unsere Zukunft“, verkünden uns Politiker/innen aller Parteien und erklären das 21. Jahrhundert zum Jahrhundert der (Aus-)Bildung. Kanzlerin Merkel rief gar mit Blick auf den Bildungsgipfel am 22. Okt. 2008 Deutschland zur „Bildungsrepublik“ aus. In ihrer Rede beim Unternehmertag am 20.10.2010 äußerte sie: „Ich sage Ihnen ganz ehrlich: Wir sollten und dürfen uns nicht von dem Gedanken "Arbeit für alle" verabschieden.“ Diesen Worten müssen Taten folgen!

Mit der Forderung nach einem Grundrecht auf Ausbildung wurde und wird zugleich die Glaubwürdigkeit von Politik eingefordert. Die zurzeit regierungsverantwortlichen Politikerinnen und Politiker haben nun Farbe bekannt und zwar widersprüchlich zu ihren vollmundigen Erklärungen.

Für die Initiatoren und Unterstützer der Petition steht fest: Die inhaltlich nicht haltbare, rein machtpolitische Ablehnung der Petition im Petitionsausschuss und Bundestag stellt zugleich das Petitionsverfahren insgesamt in Frage. Beides ist völlig inakzeptabel. In der nun vorliegenden Studie von Heiner Fechner „Das Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz“, wird die Forderung der Initiative erneut mit überzeugenden Argumenten gestützt.

Die Landeschülervvertretungen und ihre Bündnispartner werden sich auch weiterhin für einen Rechtsanspruch auf Ausbildung stark machen und dabei Bundestag und Bundesregierung nicht aus ihrer Verantwortung entlassen. Die politische Auseinandersetzung um die Rechte von Jugendlichen in dieser Gesellschaft wird nun vor dem Hintergrund der ignoranten Entscheidung zur Petition fortgesetzt. Eine Konsequenz aus der „Beschlussempfehlung“ könnte dabei auch sein, die gesellschaftliche Verhältnisse und mithin die Verfassung so zu verändern, dass bald möglich wird, was in jeder vernünftig organisierten Gesellschaft selbstverständlich ist: Bildung und Ausbildung für ALLE.



Grundrecht auf Ausbildung

Petition an den Deutschen Bundestag

Deutschland, 2007, Ausbildungsplatzkrise...

Jedes Jahr bewerben sich
hunderttausende Jugendliche
vergeblich um einen Ausbildungsplatz.

Die größte aller Ausbildungsplatzkrisen in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands dauert nun seit 12 Jahren an. Inzwischen gibt es bundesweit bereits 1,5 Millionen Menschen unter 25 Jahren ohne jegliche Ausbildung, Tendenz steigend. Sie alle sind dem Skandal der Ausbildungsplatzkrise zum Opfer gefallen.

Die bisherige Entwicklung ...

Während der Staat Ausbildungsplätze in Milliardenhöhe finanziert, ziehen sich die Unternehmen weiter aus ihrer gesellschaftlichen Verantwortung zurück. Für immer mehr Schulabgängerinnen und Schulabgänger gibt es immer weniger betriebliche Ausbildungsplätze. Für ein auswahlfähiges Angebot fehlen bundesweit über 200.000 Ausbildungsplätze.

Was getan wurde ...

Alle Vereinbarungen zwischen Wirtschaft und Politik sowie alle Notprogramme der Regierung sind gescheitert. Der „Ausbildungspakt“ schafft zwar jährlich „neue“, aber nicht die erforderlichen „zusätzlichen“ Ausbildungsplätze.

Beteilige Dich an der Unterschriftenaktion!
Gleich hier auf der Rückseite
oder Online-Petition: www.ausbildung-fuer-alle.de

Warum wir etwas ändern wollen ...

Eine qualifizierte Ausbildung entscheidet über das Einkommen und die Lebensgestaltung jedes Einzelnen. Die Berufsausbildung ist aber auch zukunftsweisend für die gesamte Gesellschaft. In einer sozialen Gesellschaft muss der Übergang von der Schule in den Beruf jederzeit ohne Wartezeiten auf einen Ausbildungsplatz möglich sein.

Unser Weg aus der Ausbildungsplatzkrise ...

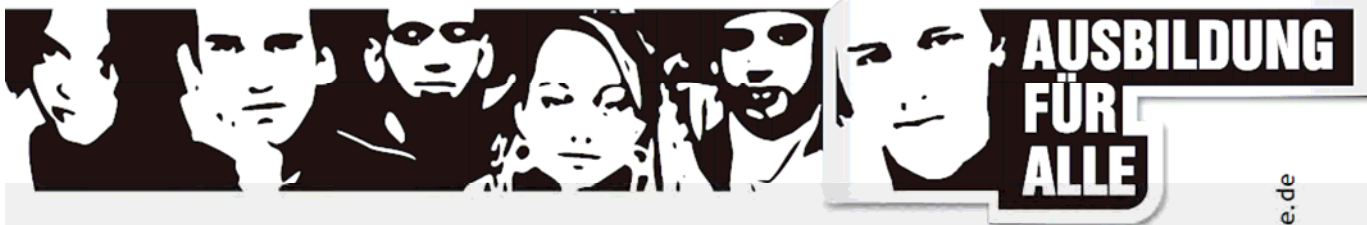
Die Ausbildungspolitik ist seit mehr als einem Jahrzehnt als organisierte Verantwortungslosigkeit zu beschreiben. Wir wollen allen Schulabgängerinnen und Schulabgängern eine Lebensperspektive geben, statt sie nach der Schule in die soziale Ungewissheit zu entlassen. Für alle Jugendlichen muss es jederzeit und unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung genügend Ausbildungsplätze geben.

1. Wir fordern ein Grundrecht auf eine berufliche Ausbildung, das in der Verfassung verankert wird und eingeklagt werden kann.
2. Alle Unternehmen benötigen gut ausgebildete Facharbeiterinnen und Facharbeiter. Deshalb sind auch alle Unternehmen an der beruflichen Ausbildung zu beteiligen. Nicht auszubilden, darf sich nicht lohnen. Wer nicht ausbildet, muss zahlen! Wer ausbildet, wird unterstützt.

**Alle Jugendlichen haben das Recht auf eine Lebensperspektive.
Die Zeit ist reif. Jetzt handeln! Das Grundrecht auf Ausbildung durchsetzen!**

Eine Initiative der Landeschülervertretungen von
Bayern[e.v.] + Berlin[e.v.] + Hamburg + Hessen + Nordrhein-Westfalen + Rheinland-Pfalz + Sachsen
Unterstützer: Deutscher Gewerkschaftsbund + Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft + Elternbund Hessen
Landeselternbeirat Hessen + Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di + IG Metall-Jugend
Weitere Unterstützer werden auf Wunsch in die Liste aufgenommen.

14. September 2007



Infos und Online-Petition unter www.ausbildung-fuer-alle.de

Grundrecht auf Ausbildung

Petition an den Deutschen Bundestag

Alle Jugendlichen haben das Recht auf eine Lebensperspektive.
Jetzt handeln!

Ich bin für das Grundrecht auf Ausbildung, weil ...

- in Deutschland inzwischen mehr als 1,5 Millionen Menschen unter 25 Jahren ohne Ausbildung keine Chance auf Arbeit haben.
- sich seit 1995 jährlich bundesweit hunderttausende Jugendliche um einen Ausbildungsplatz bewerben und keinen bekommen können.
- alle Vereinbarungen und Notprogramme zwischen Politik und Wirtschaft den Ausbildungsplatzskandal nicht beseitigen konnten.
- eine qualifizierte Ausbildung über die Zukunft junger Menschen und die Zukunft der Gesellschaft entscheidet.
- dadurch der Übergang von der Schule in den Beruf ohne Wartezeiten auf einen Ausbildungsplatz möglich wird.
- der Staat für die Ausbildung junger Menschen Verantwortung trägt!

Mit meiner Unterschrift fordere ich den Bundestag auf, einen Rechtsanspruch auf eine berufliche Ausbildung im Grundgesetz zu verankern.

Vorname Name	Straße Nr.	PLZ / Wohnort	Datum / Unterschrift

Liste bitte umgehend (bis spät. 31.12.2007) zurück an: LSV Hessen, Postfach 100 648, 35336 Gießen
Diese Petition wird dem Deutschen Bundestag übergeben. Persönliche Angaben werden nicht veröffentlicht.

Eine Initiative der Landesschülervertretungen von
Bayern[e.V.] + Berlin[e.V.] + Hamburg + Hessen + Nordrhein-Westfalen + Rheinland-Pfalz + Sachsen
Unterstützer: Deutscher Gewerkschaftsbund + Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft + Elternbund Hessen
Landeselternbeirat Hessen + Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di + IG Metall-Jugend
Weitere Unterstützer werden auf Wunsch in die Liste aufgenommen.
Kontakt: [E-Mail] post@lsv-hessen.de |[Fon] 0160 - 92 82 71 41 - 14. September 2007

Petitionsausschuss
Die Vorsitzende

Herrn
Kaweh Mansoori
Beuerner Pfad 14

35418 Buseck

11011 Berlin, 13.10.2010
Platz der Republik 1
Fernruf (030) 227-35257
Telefax (030) 227-36027
Pet 1-16-06-10000-026255

Sehr geehrter Herr Mansoori,

der Deutsche Bundestag hat Ihre Petition beraten und am 30.09.2010 beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen.

Er folgt damit der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses (BT-Drucksache 17/2959), dessen Begründung beigefügt ist.

Mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages ist das Petitionsverfahren beendet.

Mit freundlichen Grüßen



Kersten Steinke

Anlage: - 1 -

Pet 1-16-06-10000-026255

35418 Buseck

Grundgesetz

Beschlussempfehlung

Das Petitionsverfahren abzuschließen.

Begründung

Mit der Petition wird die Verankerung eines Grundrechts auf berufliche Ausbildung im Grundgesetz gefordert.

Zu diesem Anliegen liegen dem Petitionsausschuss eine öffentliche und mehrere weitere Petitionen vor.

Der öffentlichen Petition haben sich auf der Internetseite des Petitionsausschusses während der veröffentlichten Zeit 5.254 Unterstützer angeschlossen. Im April 2008 wurden dem Petitionsausschuss darüber hinaus auf Basis einer Initiative der Landesschülervertretungen verschiedener Bundesländer - die vom Deutschen Gewerkschaftsbund, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di, der IG Metall-Jugend, dem Elternbund Hessen und dem Landeselternbeirat Hessen unterstützt wird - mehr als 72.500 Unterschriften in 26 Ordnern mit dieser Forderung zugeleitet.

In den Petitionen wird im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

noch Pet 1-16-06-10000-026255

Alle Jugendlichen hätten das Recht auf eine Lebensperspektive. Ein Grundrecht auf Ausbildung sei erforderlich weil:

- In Deutschland inzwischen mehr als 1,5 Millionen Menschen unter 25 Jahren ohne Ausbildung keine Chance auf Arbeit hätten,
- sich seit 1995 jährlich bundesweit hunderttausende Jugendliche um einen Ausbildungsplatz bemühten und keinen erhielten,
- alle Vereinbarungen und Notprogramme zwischen Politik und Wirtschaft den Ausbildungsskandal nicht beseitigt hätten,
- eine qualifizierte Ausbildung über die Zukunft junger Menschen und die Zukunft der Gesellschaft entscheide,
- dadurch der Übergang von der Schule in den Beruf ohne Wartezeiten auf einen Ausbildungsplatz möglich werde und
- der Staat für die Ausbildung junger Menschen Verantwortung trage.

Die Ausbildungspolitik sei seit mehr als einem Jahrzehnt als „organisierte Verantwortungslosigkeit“ zu beschreiben. Allen Schulabgängerinnen und Schulabgängern sollte eine Lebensperspektive gegeben werden, statt sie nach der Schule in die soziale Ungewissheit zu entlassen. Für alle Jugendlichen müsse es jederzeit und unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung genügend Ausbildungsplätze geben. Ohne einen Rechtsanspruch auf Ausbildung lasse sich dieses Ziel nicht erreichen. Deshalb sollte dieses Recht - entsprechend seiner Bedeutung - im Grundgesetz verankert werden.

Alle Unternehmen benötigten gut ausgebildete Facharbeiterinnen und Facharbeiter, auch alle Unternehmen seien an der beruflichen Ausbildung zu beteiligen. Nicht auszubilden dürfe sich nicht lohnen. Wer nicht ausbilde, müsse zahlen. Wer ausbilde, sollte unterstützt werden.

Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung stellt sich unter Berücksichtigung einer zu der Petition abgegebenen Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern

noch Pet 1-16-06-10000-026255

(BMI), eines Schreibens des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) an den Petenten der öffentlichen Petition, einer ergänzenden Stellungnahme des BMWi sowie einer Stellungnahme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) wie folgt dar:

Die Frage der Einführung sozialer Grundrechte in das Grundgesetz ist bereits in der Vergangenheit eingehend erörtert worden.

So wurde die Einführung eines Grundrechts auf Arbeit in der Gemeinsamen Verfassungskommission vom Bundestag und Bundesrat von 1992/93 eingehend diskutiert, hat dort allerdings keine Mehrheit für eine entsprechende Empfehlung an den verfassungsändernden Gesetzgeber gefunden. Wie schon in der von den Bundesministerien des Innern (BMI) und der Justiz (BMJ) 1981 eingesetzten Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ (vergleiche BMI/BMJ [Herausgeber], Bericht der Sachverständigenkommission [1983], Rz. 57), herrschte in der Gemeinsamen Verfassungskommission – mit Ausnahme der Vertreter der PDS/LL – Einigkeit darüber, dass klagbare soziale Grundrechte in der Verfassung nicht normiert werden sollten, da der Staat damit überfordert wäre und sich solche Rechte nur unter den Bedingungen einer zentralen Verwaltungswirtschaft und damit „um den Preis der Freiheit“ einführen ließen (Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, Drucksache 12/6000, S. 77; kann über www.bundestag.de als pdf-Datei aufgerufen und ausgedruckt werden).

Eine justiziable Ausgestaltung sozialer Grundrechte wie eines Grundrechts auf Arbeit würde voraussetzen:

- Einen individualisierbaren Anspruchsberechtigten.
- Einen individualisierbaren Anspruchsgegner.
- Einen präzise bestimmbaren Leistungsgegenstand.
- Die Verfügungsbefugnis des Verpflichteten über den Leistungsgegenstand.

noch Pet 1-16-06-10000-026255

Letztere Voraussetzung wäre – jedenfalls theoretisch – nur in einer zentralen Verwaltungswirtschaft erfüllt, in der der Staat über Arbeitsplätze verfügt. Diese Erwägungen gelten für ein Grundrecht auf eine berufliche Ausbildung entsprechend.

Der Petitionsausschuss kann daher eine solche Ergänzung des Grundgesetzes nicht unterstützen.

Die Wirkungen eines „Grundrechts auf Ausbildung“ und insbesondere einer gesetzlichen „Ausbildungsabgabe“ sind ohnehin in Fachkreisen umstritten. Der Petitionsausschuss kann eine solche Abgabe auch deshalb nicht befürworten, weil es höchst fraglich ist, ob durch eine derartige Abgabe - die einen erheblichen Kostenschub und einen erhöhten Verwaltungsaufwand für die Wirtschaft mit sich brächte - tatsächlich neue betriebliche Ausbildungsplätze geschaffen würden. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass sich Betriebe durch Zahlung der Abgabe von der Ausbildung freikaufen. Stattdessen außerbetriebliche Ausbildungsangebote zu schaffen, würde Deutschland in einem seiner Standortvorteile schwächen, nämlich die Praxisnähe des dualen Berufsbildungssystems durch die Ausbildung im Betrieb.

Der Petitionsausschuss weist darauf hin, dass es nach wie vor wichtiges Ziel der Bundesregierung ist, allen ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen Jugendlichen ein Angebot auf Ausbildung zu unterbreiten. Der zwischen der Bundesregierung und der Wirtschaft im Jahr 2004 erstmals geschlossene und im Jahr 2007 verlängerte und fortentwickelte Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs verfolgt gerade diese Zielsetzung.

Der Pakt hat sich in den durch einen Lehrstellenmangel gekennzeichneten Jahren seit 2004 als sehr erfolgreich gezeigt bei der Steigerung der Ausbildungsleistung. So konnten z. B. auch in 2009 trotz der Wirtschaftskrise die im Pakt gemachten Zusagen erneut erfüllt werden, insbesondere:

- Jedem ausbildungswilligen und –fähigen Jugendlichen konnte ein Angebot auf Ausbildung oder Qualifizierung gemacht werden.

noch Pet 1-16-06-10000-026255

- 72.600 neue Ausbildungsplätze wurden von Kammern und Verbänden eingeworben.
- 43.300 Betriebe konnten erstmalig für Ausbildung gewonnen werden.
- Für die Einstiegsqualifizierungen (EQ) stellten Betriebe 32.360 Plätze zur Verfügung.

Dementsprechend ist die Zahl der unversorgten Bewerber zum Ende der Nachvermittlung im Januar 2010 auf 4.400 gesunken (zum Vergleich: Januar 2009: 6.000); auch die ersten Zahlen für das Ausbildungsjahr 2010/2011 weisen - trotz Wirtschaftskrise - auf eine Fortsetzung dieses erfreulichen Trends hin. Auch in Jahren großen Lehrstellenüberschusses hat es im Übrigen stets unversorgte Bewerber gegeben, da Angebot und Nachfrage regional bzw. berufsfachlich oft nicht vollständig zusammenpassen.

Der Petitionsausschuss begrüßt, dass die Bundesregierung derzeit in Verhandlungen mit der Wirtschaft steht, um den Pakt auch unter veränderten Rahmenbedingungen (demografiebedingter Wechsel vom Lehrstellen- zum Bewerbermangel) zu verlängern und inhaltlich fortzuentwickeln.

Im Übrigen wurden - um auch leistungsschwächeren Schülern eine Chance zu geben - bereits in der vergangenen 16. Wahlperiode mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch wesentliche Elemente des mit der Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung am 9. Januar 2008 beschlossenen Konzepts „Jugend-Ausbildung und Arbeit“ gesetzlich umgesetzt. Danach werden Arbeitgeber, die bis Ende 2010 für förderungsbedürftige Ausbildungssuchende aus früheren Schulentlassjahren allgemein bildender Schulen zusätzliche Ausbildungsplätze im dualen System schaffen, mit einem einmaligen Ausbildungsbonus in Höhe von 4.000, 5.000 oder 6.000 Euro je zusätzlichem Auszubildenden unterstützt. Nähere Einzelheiten dazu können dem Gesetzentwurf auf Drucksachen 16/8718, 16/9238, der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozial-

noch Pet 1-16-06-10000-026255

ordnung auf Drucksache 16/9456 sowie den Protokollen der Plenardebatten des Deutschen Bundestages am 10. April und am 5. Juni 2008 entnommen werden.

Weitere Aktivitäten und Informationen in diesem Zusammenhang lassen sich der noch aus der 16. Wahlperiode stammenden Unterrichtung der Bundesregierung „Aufstieg durch Bildung – Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung“ auf Drucksache 16/7750 entnehmen. Alle erwähnten Drucksachen und Plenarprotokolle können über die Internetseite des Deutschen Bundestages unter www.bundestag.de > Dokumente > Datenbank DIP aufgerufen und ausgedruckt werden.

Vor diesem Hintergrund sieht der Petitionsausschuss die gemeinsamen Anstrengungen von Bundesregierung und Wirtschaft im Ausbildungspakt als erfolgreich an; Anlass für parlamentarische Initiativen im Sinne der Petition besteht daher nicht.

Der Petitionsausschuss empfiehlt, das Petitionsverfahren abzuschließen.

Der von der Fraktion der SPD gestellte Antrag, die Petition den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zuzuleiten, der von der Fraktion DIE LINKE. gestellte Antrag, die Petition der Bundesregierung zur Berücksichtigung zu überweisen und sie den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben, und der Antrag der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Petition der Bundesregierung - dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales - als Material zu überweisen und sie den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben, wurden mehrheitlich abgelehnt.

Stellungnahme zur Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses,

mit der die Petition für ein Grundrecht auf Ausbildung (Pet.: 1-16-06-10000-026255 + 054622)

am 30.9.2010 durch den Deutschen Bundestag in den Papierkorb befördert wurde.

(BT-Drucksache 17/2959 – Seite 62 bis 67)

Die folgende Stellungnahme orientiert sich an der Gliederung der sechsseitigen Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses. Die Zahlen in Klammer beziehen sich auf die Seitenzahl der „Empfehlung“. Die Stellungnahme wurde absichtlich kurz gehalten und geht nur auf zentrale Kritikpunkte an der Beschlussempfehlung sowie der Behandlung der Petition ein. Zur ausführlichen Beschäftigung mit dem Problem des Ausbildungsplatzmangels und dessen Beseitigung verweisen wir insbesondere auf die im Anhang aufgeführten Dokumente und Materialien.

Ein Fazit vorab:

Die Petition für ein Grundrecht auf Ausbildung mit 72.554 Unterschriften ist eine der größten Petitionen der vergangenen drei Jahre. Zum Themenbereich Bildung/Ausbildung ist sie sogar die größte Petition in der Geschichte der Bundesrepublik.

Die Beschlussempfehlung nimmt das Anliegen der Petition, einen Rechtsanspruch auf eine berufliche Ausbildung im Grundgesetz zu verankern, nicht ernst. Das Petitionsverfahren zog sich über zweieinhalb Jahre hin. Eine öffentliche Anhörung wie bei Petitionen dieser Größenordnung üblich und möglich wurde nicht durchgeführt. Missstände in der Berufsausbildung werden in der „Empfehlung“ schöngeredet oder verschwiegen. Wichtige, dem Petitionsausschuss vorgelegte und angeführte Studien, Expertisen, Gutachten und Urteile wurden ignoriert.

Allein vor dem Hintergrund der erschreckenden Faktenlage zur Situation der Berufsausbildung, ihrer Bedeutung für den Einzelnen wie der Gesellschaft, ist die Behandlung und Ablehnung der Petition völlig inakzeptabel.

Indem die Petition bereits im Petitionsausschuss abgewürgt wurde, wird den Jugendlichen ein öffentliches Forum für ihr berechtigtes Anliegen in nicht hinnehmbarer Weise verwehrt. Die Ablehnung der Petition bestärkt den bestehenden Zweifel an den Mitwirkungsmöglichkeiten in der parlamentarischen Demokratie, der zurzeit auch beim Projekt Stuttgart 21 eine wichtige Rolle spielt. Damit bietet die Ablehnung der Petition allen Anlass, die Arbeitsweise des Petitionsausschusses selbst auf den Prüfstand zu stellen.

Zur Beschlussempfehlung im Einzelnen:

Anlass und Begründung der Petition (Seite 62, 63)

Auf den ersten beiden Seiten (62, 63) wird die Zahl der eingereichten Unterschriften, ihre Übergabe sowie das Anliegen der Petition beschrieben. Aus der Begründung zur Petition werden wesentliche Aussagen festgehalten, ohne dass auf sie in den folgenden Seiten der Beschlussvorlage näher eingegangen wird. So bleibt letztlich auch die Frage unbeantwortet, wie

denn ohne einen Rechtsanspruch auf Ausbildung für alle Jugendlichen „*jederzeit und unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung genügend Ausbildungsplätze*“ zur Verfügung gestellt werden können.

Eingeholte Stellungnahmen zur Petition (Seite 63 unten, 64 oben)

Auf der folgenden Seite (64) wird zur Prüfung der Petition auf Stellungnahmen des Innenministeriums (BMI), des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sowie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) hingewiesen. Mit Ausnahme eines Schreibens des Wirtschaftsministeriums liegen dem Petenten diese drei Stellungnahmen nicht vor.

Auf den Inhalt der Stellungnahmen wird offensichtlich kein direkt erkennbarer Bezug genommen. Zu kritisieren ist hier auch, dass dem Petenten diese Stellungnahmen vorenthalten werden und die Bewertung der Stellungnahmen damit nicht transparent gemacht wird. Zu fragen bleibt auch, warum keine Stellungnahme des Justizministeriums eingeholt wurde, obgleich bei der Ablehnung der Petition insbesondere auf die Nichtvereinbarkeit des Rechts auf Ausbildung mit dem Grundgesetz hingewiesen wird.

Recht auf Ausbildung und das Grundgesetz (Seite 64 oben – 65 oben)

Auf den Seiten 64 und 65 wird auf die Frage der Einführung „sozialer Grundrechte“ in das Grundgesetz eingegangen. Die Frage nach einer Vereinbarkeit eines „Grundrechtes auf Ausbildung“ mit dem Grundgesetz wird jedoch nicht konkret reflektiert. Dagegen wird mit einer veralteten parlamentarischen Diskussion über das „Recht auf Arbeit“ aus den Jahren 1981 und 1992/93 ein Nein geschlussfolgert. Darin wird die Position vertreten, „*dass klagbare soziale Grundrechte in der Verfassung nicht normiert werden sollten.*“

Die dem Petitionsausschuss im Mai 2009 vorgelegte juristische Expertise von Prof. Dr. Bernhard Nagel „Zum Teilhaberecht auf Ausbildung und Weiterbildung“, (Petition 054622), in der mit begründeten Argumenten die Möglichkeit der Schaffung eines Rechts auf Ausbildung ausführlich dargelegt werden, bleibt völlig unberücksichtigt. 2) Auch der darin aufgezeigte Handlungsbedarf des Staates, der sich aus Vorgaben des Grundgesetzes, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (Urteil von 1980) wie aus dem UN- und EU- Recht ableiten lässt, wird ignoriert. Auf ein zweites dem Petitionsausschuss im Sep. 2010 vorgelegtes Gutachten von Heiner Fechner von der Uni Bremen über „Das Grundrecht auf Ausbildung als Leistungsrecht“, das ebenfalls aufzeigt, dass ein Recht auf Ausbildung verfassungsrechtlich sehr wohl möglich ist, wird ebenfalls nicht eingegangen. 3) Auch bleiben weitere zehn, meist juristische Beiträge in der Empfehlung unbeachtet. 4)

Das Grundgesetz beschreibt im Artikel 20 die Bundesrepublik in einer Kernbestimmung als „Sozialstaat“. Welche Qualität hat dieser Sozialstaat, wenn es in ihm noch nicht einmal möglich sein soll, eine Berufsausbildung als elementare Voraussetzung zur Aufnahme einer Arbeitstätigkeit rechtlich abzusichern? Gerade heute, wo in der Diskussion über die soziale Verantwortung des Staates das Leistungsvermögen und die Verantwortung des Einzelnen hervorgehoben werden, wäre die Einführung eines Rechtes auf Ausbildung als soziales Grundrecht ein folgelogisches Gebot der Stunde.

Die in der Beschlussempfehlung vertretene Position, dass ein Rechtsanspruch auf Ausbildung mit dem Grundgesetz unvereinbar ist, läuft letztlich auf einen Offenbarungseid hinaus. Ohne ein Recht auf Ausbildung sind Jugendliche, die eine Berufsausbildung absolvieren wollen, weiterhin rechtlos der jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Situation ausgeliefert. Wer kann diese völlig inakzeptable Situation wollen?

Als Konsequenz aus der Beschlussempfehlung blieben nur, die gesellschaftliche Verhältnisse und mithin die Verfassung so zu verändern, dass möglich wird, was in jeder vernünftig organisierten Gesellschaft selbstverständlich ist: Bildung und Ausbildung für ALLE.

Ausbildungsplatzabgabe (Seite 65 Mitte)

Auf Seite 65 wird in Übernahme einer Textstelle (ohne Anführungszeichen) aus dem Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 29.4.2008 an den Petenten zitiert. Es wird die Forderung nach einem Grundrecht auf Ausbildung mit der Forderung nach einer gesetzlichen „Ausbildungsplatzabgabe“ verknüpft und es werden längst widerlegte Einwände (Kostenschub, Verwaltungsaufwand, Freikauf, Standortvorteil, Praxisnähe der Dualen Ausbildung) gegen die Einführung einer „Ausbildungsabgabe“, bei der im Sinne der Petition von einer gesetzlichen „Umlage“ die Rede ist, aufgelistet.

Völlig unberücksichtigt bleibt in diesem Zusammenhang das grundlegende Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1980 (Az: 2 BvF 3/77) 4), dass die gesellschaftliche Ausbildungsverpflichtung der Unternehmer feststellt und dem Staat ausdrücklich das Recht zuspricht *„mit einer Berufsausbildungsabgabe auf eine genügende Zahl Ausbildungsplätze hinzuwirken.“* 5) Für den Fall fehlender Ausbildungsplätze wird der Handlungsauftrag an den Gesetzgeber deutlich formuliert. Dabei hebt das Urteil die Inpflichtnahme der Unternehmen zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen durch eine „verfassungsrechtlich zulässige Sonderabgabe“ besonders hervor.

Ausbildungsplatzsituation, Maßnahmen und Bewertung (Seite 65 Mitte – Seite 67 Mitte)

Zum Schluss werden auf 2(!) Seiten der 6-seitigen „Empfehlung“ (65-67) Maßnahmen der Regierung wie der „Ausbildungspakt“, die „Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung vom 9.1.2008“ und weiterer „Programme“ schöneredet und als Erfolg gepriesen. Dabei wird keine einzige Zahl erwähnt, die das wahre Ausmaß des Lehrstellenproblems auch nur annähernd beschreiben könnte. Hervorgehoben wird, dass die Zahl der „unversorgten Bewerber“ zum Ende der Nachvermittlung im Januar 2010 auf 4.400 sank. Die Hunderttausenden Jugendlichen, die sich mangels Ausbildungsplätze in einer Warteschleife befinden, oder sich schon gar nicht mehr bei den Arbeitsagenturen melden, werden jedoch nicht erwähnt. 6) 7)

Von einem erforderlichen auswahlfähigen Ausbildungsplatzangebot, wie es auch das Bundesverfassungsgericht für erforderlich hält, ist schon gleich gar nicht die Rede. Das Bundesverfassungsgericht sieht in seinem Urteil von 1980 die im Grundgesetz Artikel 12 garantierte *„freie Wahl der Ausbildungsstätte“* nur dann gewährleistet, wenn mindestens(!) 12,5% mehr Lehrstellen als Bewerber/innen vorhanden sind. Doch seit Beginn der dritten Lehrstellenkrise im Jahr 1995 gibt es in diesem Sinne kein auswahlfähiges Angebot an Ausbildungsplätzen mehr. Auch auf diese schlicht verfassungswidrige Ausbildungssituation geht die Beschlussempfehlung nicht ein.

Die Zahlentrickserei und Lobhudelei der „Empfehlung“ steht im krassen Gegensatz zur tatsächlichen Situation der Berufsausbildung. Sie ist dadurch gekennzeichnet,

- das allein in diesem Jahr zum 30. Sep. 126.535 betriebliche Ausbildungsplätze fehlten,
- dass fast jeder zweite Bewerber mindestens ein Jahr auf eine Lehrstelle wartet,
- dass sich in dem Milliarden verschlingenden, dschungelartigen sog. Übergangssystem mehr als 400.000 Jugendliche befinden,
- dass auch in Folge der 3. Lehrstellenkrise nunmehr schon über 1,5 Mio. Jugendliche ohne Ausbildung sind. 8)

Der objektiv vorhandene große Handlungsbedarf bei der Reform der Berufsausbildung wird verschleiert, so als gäbe es überhaupt kein Lehrstellenproblem mehr, von der Notwendigkeit einer nachhaltigen(!) Beseitigung ganz zu schweigen.

Gestützt auf diese Realitätsblindheit oder vorsätzlichen Täuschung des Parlamentes, obgleich selbst aus ihr noch einen Handlungsbedarf abzuleiten wäre, wird letztlich die Ablehnung der Petition in der Beschlussempfehlung begründet. Darin heißt es:

„Vor diesem Hintergrund sieht der Petitionsausschuss die gemeinsamen Anstrengungen von Bundesregierung und Wirtschaft im Ausbildungspakt als erfolgreich an; Anlass für parlamentarische Initiativen im Sinne der Petition besteht daher nicht.

Der Petitionsausschuss empfiehlt, das Petitionsverfahren abzuschließen.“



22.04.2008

Fakten und Argumente zählen nicht, auch nicht die der Oppositionsmitglieder von SPD, DIE LINKE und B 90/ DIE GRÜNEN (67) im Ausschuss. Ihre Anträge zur Weiterleitung der Petition an die Fraktionen, den Bundestag und die Bundesregierung, ob zur „Kenntnisnahme“, zur „Berücksichtigung“ oder auch als „Material“ werden im Petitionsausschuss mehrheitlich abgelehnt. So wird das Anliegen von über 72.554 jungen Menschen, jedem Jugendlichen eine qualifizierte Ausbildung zu ermöglichen, rein machtpolitisch abgebügelt und in den Papierkorb befördert.

Die Petition als Form von Bürgerbeteiligung wird ad absurdum geführt. Aber nicht nur das: auch Parlament und Regierung werden parteipolitisch ausgebremst, weil die Beschlussempfehlung auf Nichtbefassung lautet. Mit der Ablehnung der Petition wird das berechtigte Interesse der Jugend an einer Zukunftsperspektive mit Füßen getreten.

Nachtrag:

Wir halten es für höchst erklärungsbedürftig, dass noch im Mai dieses Jahres die bildungspolitischen Sprecher aller(!) Bundestagsfraktionen einer Delegation der Landesschülervertretung gegenüber versicherten, dass sie die Petition für eine unterstützenswerte Initiative halten und man sowohl eine Anhörung im Petitionsausschuss als auch eine Behandlung im Bundestag unterstützen werde.

Quellenverzeichnis

- 1) Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses zur Petition für ein Grundrecht auf Ausbildung (BT-Drucksache 17/2959); unter: www.bundestag.de
- 2) Broschüre zum Grundrecht auf Ausbildung – Materialien zur Initiative und Rechtslage, 4/2009
darin: Expertise von Prof. Dr. Bernhard Nagel, Das Teilhaberecht auf Ausbildung und Weiterbildung; pdf-Version unter www.ausbildung-fuer-alle.de
- 3) Gutachten von Heiner Fechner von der Uni Bremen über „Das Grundrecht auf Ausbildung als Leistungsrecht“, 8/2010
- 4) Broschüre zum Grundrecht auf Ausbildung – Materialien zur Initiative und Rechtslage, 4/2009
darin: Liste von Dokumenten und Beiträgen S. 13 – 17., a. a. O.
- 5) Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 10. Dezember 1980 – 2BvF 3/77
- 6) Berufsbildungsbericht, 4/2010
- 7) Bildung in Deutschland (Bildungsbericht), 5/2010
- 8) Welche Jugendlichen bleiben ohne Berufsausbildung? BBIB-Report 10/2008

LSV Hessen, Natalie Pawlik, stellv. Landesschulsprecherin,
Referentin für berufliche Bildung
Nov. 2010

Zeitleiste zur Petition für ein Grundrecht auf Ausbildung

- 1995 Beginn der dritten(!) Ausbildungsplatzkrise, die bis heute andauert.
- 1998 - 2004 Versuche, die Lehrstellenkrise mit einem Gesetz zur Umlagefinanzierung der Ausbildung zu beenden, scheitern im Bundestag 1998 an der schwarzgelben Regierung Kohl, 1999 und 2004 an der rot-grünen Regierung Schröder.
- 2006 Verschiedene Landesschülervertretungen und der Deutsche Gewerkschaftsbund beschließen eine Initiative zur Verankerung des Rechts auf Ausbildung im Grundgesetz.
- 25.09.2007 Auf einer Pressekonferenz wird die Initiative zur Petition für ein Grundrecht auf Ausbildung vorgestellt. In der Onlinephase erzielt die Petition in wenigen Wochen weit über 5.000 Unterschriften.
- 22.4.2008 Dem Deutschen Bundestag werden 72.554 Unterschriften für ein Grundrecht auf Ausbildung übergeben. Damit wird die größte Petition zum Bereich Bildung / Ausbildung seit Bestehen der BRD eingereicht.**
- März 2009 In einem Schreiben werden alle Abgeordneten in den 16 Bundesländern über die Petition informiert und aufgefordert, das Grundrecht auf Ausbildung auch im Bundesrat zu unterstützen.
- April 2009 Dem Petitionsausschuss wird eine juristische Expertise von Prof. Dr. Bernhard Nagel zum Grundrecht auf Ausbildung vorlegt, die mit überzeugenden Argumenten den verfassungsrechtlichen Handlungsbedarf und die Ansatzpunkte für ein Grundrecht auf Ausbildung aufzeigt.
- Mai 2010 Bei Gesprächen der Landesschülervertretung Hessen mit dem Bundestagsausschuss für Bildung bezeichnen die Obleute aller(!) Fraktionen die Petition als eine unterstützenswerte Initiative und sprechen sich auch für eine öffentliche Anhörung durch den im Petitionsausschuss aus.
- Juni 2010 Das Gutachten von Heiner Fechner von der Universität Bremen über „Das Grundrecht auf Ausbildung als Leistungsrecht“, das den gesetzgeberischen Handlungsspielraum und Handlungsbedarf für einen Rechtsanspruch auf Ausbildung bekräftigt, wird den Bundestagsfraktionen in einer Vorabversion und Mitte Sep. dem Petitionsausschuss in der Endfassung vorgelegt.
- 30.09.2010 Der Bundestag beschließt mit der schwarz-gelben Regierungsmehrheit auf der Grundlage einer Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses die Ablehnung der Petition – damit wird das Anliegen von über 72.554 jungen Menschen, jedem Jugendlichen eine qualifizierte Ausbildung zu ermöglichen.**

chen, machtpolitisch mit den Stimmern der Regierungsmehrheit abgebügelt und in den Papierkorb befördert.

- 24.10.2010 Die Petenten erhalten die Beschlussempfehlung. Darin heißt es: „Vor diesem Hintergrund sieht der Petitionsausschuss die gemeinsamen Anstrengungen von Bundesregierung und Wirtschaft im Ausbildungspakt als erfolgreich an; Anlass für parlamentarische Initiativen im Sinne der Petition besteht daher nicht. Der Petitionsausschuss empfiehlt, das Petitionsverfahren abzuschließen.“
- 6.12.2010 Die Initiatoren der Petition verurteilen die Ablehnung der Petition mit einer kritischen Stellungnahme gegenüber den Bundestagsfraktionen und tragen den Skandal mit einer Pressemitteilung in die Öffentlichkeit.
- Mai 2011 Die Studie "Das Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz", von Heiner Fechner, Universität Bremen, die sich auch auf die Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses bezieht, wird veröffentlicht.



22.04.2008

Chronologie über Ausbildungsplatzkrisen in der BRD

Die Abhängigkeit des Ausbildungsplatzangebotes von der freien Unternehmerentscheidung und der Entwicklung des Marktes kennzeichnet das zentrale Grundproblem der dualen Berufsausbildung in der BRD.

Die erste Ausbildungsplatzkrise Mitte der 1970er Jahre

1976

Aufgrund einer steigenden Zahl von Jugendlichen ohne Ausbildungsvertrag beschließt die Bundesregierung aus SPD und FDP ein »Ausbildungsplatzförderungsgesetz«. Nichtausbildende Betriebe sollen eine Abgabe bezahlen, wenn das Gesamtangebot an Ausbildungsplätzen die Nachfrage um 112,5% unterschreitet. Die Bayerische Staatsregierung klagt dagegen vor dem Bundesverfassungsgericht.

1980

Das »Ausbildungsplatzförderungsgesetz« wird 1980 für nichtig erklärt, weil die Zustimmung des Bundesrates fehlt. Jedoch stellt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil fest:

1. Die ArbeitgeberInnen sind für die Bereitstellung von genügend Lehrstellen verantwortlich.
2. Eine freie Wahl des Ausbildungsplatzes nach Artikel 12, Grundgesetz, erfordert 12,5% mehr Lehrstellen als BewerberInnen.

Die zweite Ausbildungsplatzkrise Mitte der 1980er Jahre

Die Bundesregierung aus CDU und FDP unter Helmut Kohl vertröstet Jugendliche ohne Ausbildungsplatz mit immer wieder neuen, nie eingehaltenen Lehrstellenversprechen. Als Folge bleiben Hunderttausende Jugendliche ihr Leben lang ohne Berufsausbildung. Die Erwerbslosenquote von Jugendlichen unter 25 Jahren steigt von 4,0 Prozent 1979 auf 11,5 Prozent im September 1985 an.

Die dritte Ausbildungsplatzkrise seit 1995

1995

Im Herbst stehen Zehntausende Jugendliche ohne Lehrstelle auf der Straße.

1996

Gewerkschaften, Jugendorganisationen und Lehrstellenbündnisse fordern ein »Ausbildungsplatzgesetz« zur Einführung einer gesetzlichen Umlagefinanzierung. Dafür werden über 60.000 Unterschriften für eine Petition gesammelt.

1997

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS bringen ein »Gesetz zur Umlagefinanzierung der Ausbildung« in den Bundestag ein.

1998

Der Bundestag lehnt mit den Stimmen von CDU/FDP im Mai das Gesetz und die Petition ab. Die neue Bundesregierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen beschließt statt ihrem eigenen »Gesetz zur Umlagefinanzierung der Ausbildung« ein Job-Programm (JUMP) und hofft in Gesprächen mit den Arbeitgebern auf eine Entspannung der Lehrstellensituation.

1999

SPD und Bündnis 90/ Die Grünen stimmen im Juni gegen ein von der PDS in den Bundestag eingebrachtes »Gesetz zur Umlagefinanzierung der Ausbildung«, das ihren eigenen Gesetzentwürfen aus dem Jahr 1998 entsprach.

Das »Bündnis für Arbeit« verabredet im Juli einen »Ausbildungskonsens«. Die Arbeitgeber versprechen darin: „Jeder Jugendliche, der kann und will, erhält einen Ausbildungsplatz seiner Wahl!“

Im Oktober zeigt sich: Trotz »Ausbildungskonsens« hat sich am Lehrstellenmangel wenig geändert.

2000

Trotz der Zunahme von SchulabgängerInnen sinkt die Zahl der abgeschlossenen Lehrverträge um 2% gegenüber dem Vorjahr.

2001

Das Ausbildungsplatzangebot sinkt weiter: Es werden 17.000 weniger Lehrverträge als im Jahr 1999 abgeschlossen.

2002

Im Wahlprogramm der SPD zur Bundestagswahl im September heißt es: »In Deutschland gibt es wieder mehr Ausbildungsstellen als Bewerber. Alle Jugendlichen können eine Lehrstelle bekommen!« Real sind 7,7% weniger betriebliche Ausbildungsplätze als im Vorjahr vorhanden. Die Petition zur Einführung der gesetzlichen Umlagefinanzierung wird erneut in den Bundestag eingebracht.

2003

Der Abbau von Ausbildungsplätzen nimmt dramatische Züge an. Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) erklärt im März, dass gesetzliche Maßnahmen ergriffen würden, falls bis Herbst weiterhin Lehrstellen fehlten. Zum Beginn des Ausbildungsjahres am 1. September fehlen bundesweit 200.000 Lehrstellen. Dennoch handelt die rot-grüne Bundesregierung nicht.

2004

Im zehnten Jahr der dritten Lehrstellenkrise beginnen im Frühjahr die Beratungen im Bundestag für ein Gesetz zur Ausbildungsfinanzierung. Vor der dritten Lesung im Bundestag im Juni gibt Wirtschaftsminister Wolfgang Clement (SPD) dem Druck der Wirtschaft nach. Die Gesetzesvorlage verschwindet wieder in der Schublade. Bundesregierung und Wirtschaft vereinbaren dafür einen »Ausbildungspakt«. Er sieht vor, jährlich 30.000 neue Ausbildungsplätze

zu schaffen. Da ‚neu‘ nicht unbedingt ‚zusätzlich‘ heißen muss, bleibt der Pakt im Kampf gegen die Lehrstellenkrise weitgehend wirkungslos.

2005

Trotz des Ausbildungspaktes geht die Zahl der abgeschlossenen Lehrverträge weiter zurück. Mit dem neuen Berufsbildungsgesetz wird eine weitere Chance vertan, die Finanzierung von genügend Ausbildungsplätzen gesetzlich zu regeln. Die Bundestagswahlen im Sep. führen zur Großen Koalition aus CDU und SPD unter Kanzlerin Merkel.

2006

In vielen Bundesländern wird die Einführung von allgemeinen Studiengebühren in den nächsten Jahren beschlossen. Damit drängen noch mehr junge Menschen, die sich ein Studium nicht mehr leisten können, auf den Ausbildungsmarkt.

Die Landesschülervertretung Hessen und der DGB-Bundeskongress fordern ein Grundrecht auf Ausbildung. Viele LandesschülerInnenvertretungen, Elternbünde und Gewerkschaften machen sich seitdem für einen Rechtsanspruch auf Ausbildung stark.

2007

Die große Koalition aus CDU/CSU und SPD hält am erfolglosen Ausbildungspakt fest und verlängert ihn sogar bis 2010. Trotz Wirtschaftswachstum nimmt die Zahl der betrieblichen Lehrstellen nur geringfügig zu. Die Lehrstellenkrise dauert fast unvermindert an. LandesschülerInnenvertretungen, Gewerkschaften und Elternbünde starten im Rahmen der Kampagne „Ausbildung für Alle!“ eine Petition für ein Grundrecht auf Ausbildung.

Die ArbeitgeberInnenverbände versprechen erneut jedem »ausbildungswilligen« und »ausbildungsfähigen« Jugendlichen eine Lehrstelle.

2008

Am 22. April werden dem Deutschen Bundestag 72.554 Unterschriften für ein Grundrecht auf Ausbildung überreicht.

Im Juni verabschiedet der Bundestag das Gesetz zur »nationalen Qualifizierungsoffensive«. Mit dem darin vorgesehenen Ausbildungsbonus erhalten Unternehmen pro Ausbildungsplatz bis zu 6.000 Euro, wenn sie an AltbewerberInnen oder Jugendliche mit schwächeren Noten Ausbildungsplätze vergeben.

Zum 30. September werden trotz Wirtschaftsaufschwung 36.000 Lehrverträge weniger als im Vorjahr abgeschlossen.

2009

Der Wirtschaftseinbruch führt zu einer erneuten Zuspitzung der Lehrstellenkrise. Doch mit der Petition für ein Grundrecht auf Ausbildung sind nun die Abgeordneten im Bundestag gefordert, Farbe zu bekennen und die Ausbildungsplatzkrise dauerhaft zu beenden.

Seit den Bundestagswahlen im September regiert die Koalition aus CDU und FDP unter Kanzlerin Merkel.

2010

Am 30. Sep. beschließt der Bundestag mit der schwarz-gelben Regierungsmehrheit auf der Grundlage einer Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses die Ablehnung der Petition – damit wird das Anliegen von über 72.554 jungen Menschen, jedem Jugendlichen eine qualifizierte Ausbildung zu ermöglichen, rein machtpolitisch von der Regierungsmehrheit abgebugelt und in den Papierkorb befördert.

Am 29. Oktober wird der weitgehend wirkungslose Ausbildungspakt um weitere vier Jahre verlängert.



09.06.2010

Ob das duale System der Berufsausbildung in Deutschland weiter notorisch krisenhaft bleibt, hängt wesentlich davon ab, welche gesellschaftlichen Veränderungen politisch durchgesetzt werden.

Informationen unter:
www.ausbildung-fuer-alle.de
info@grundrecht-auf-ausbildung.de

5/2011

Weitere Rechtsgrundlagen und Materialien zum Recht auf Ausbildung

(geordnet nach dem Jahrgang)

Bundesverfassungsgericht, Urteil von 1980

Urteil des Zweiten Senats vom 10. Dezember 1980 auf die mündliche Verhandlung vom 11. März 1980 - 2BvF 3/77 - in dem Verfahren über den Antrag, das Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz) vom 7. September 1976 (BGBl. I S. 2658) als unvereinbar mit dem Grundgesetz für nichtig zu erklären - Antragsteller: Bayerische Staatsregierung

Dr. Bernhard Schlink, Humboldt-Universität Berlin - **Professor Dr. Ingo Richter**, Überlegungen zur Kodifikation von Grundrechten auf Bildung, *Kodifizierung eine Grundrechts auf Ausbildung*, S 129 – 138 in: Soziale Grundrechte – Von der bürgerlichen zur sozialen Rechtsordnung, 5. Rechtspolitischer Kongress der SPD, 28.2. bis 2.3.1980(!) in Saarbrücken, Dokumentation Teil 2

Prof. Dr. Ulrich Mückenberger, Universität Hamburg, »Die Ausbildungspflicht der Unternehmen nach dem Grundgesetz: Rechtsgutachten«, 1986

Hermann Möller, Richter, Expertise: Die Aussichten klageweiser Geltendmachung eines „Rechtes auf (berufliche) Ausbildung“, Seeheim-Jugenheim, 15.9.1998

Dr. jur. Hermann Avenarius, Deutsches Institut für intern. Pädagogische Forschung in Frankfurt (DIPF)

Dr. jur. Johannes Rux, Fernuniversität Hagen, Rechtsprobleme der Berufsausbildung - Zur geltenden Rechtslage und zu den Möglichkeiten ihrer Änderung, Juventa, 2004 - Auszug -

Ansgar F. Dittmar, Rechtsanwalt, Gutachten über die Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde im Zusammenhang mit dem „Recht auf einen Ausbildungsplatz“, Darmstadt, Juli 2005

Bernd Häusler, Rechtsanwalt, Expertise zum „Grundrecht auf Bildung“, Berlin, 13.9.2006

Prof. Dr. jur. Bernhard Nagel, Universität Kassel, Gerechtigkeit in der Weiterbildung, 5/2007

Marianne Demmer, GEW, Verwirklichung des Rechts auf Bildung: Die schwierige Rolle der Pädagoginnen und Pädagogen, PISA-INFO 10/2007

Prof. Georg Rothe, Universität Karlsruhe, Berufliche Bildung in Deutschland, 6/2008 , Hier- in insb. Kapitel 4.3 „Umsetzung des Rechts auf Bildung (und Ausbildung) in Deutschland“

Michael Fütterer / Lisa Hofmann / Helmut Weick u.a., Handbuch „Ausbildung für Alle!“, VSA Verlag, 10/2008, Darin: Kapitel 4.8, Grundrecht auf Ausbildung – eine juristische Einschätzung von Patrick Fütterer, unter: www.vsa-verlag.de

Prof. Dr. jur. Bernhard Nagel, Universität Kassel, Expertise über „Das Teilhaberecht auf Ausbildung und Weiterbildung“, 1/2009, Veröffentlicht in: Grundrecht auf Ausbildung – Materialien zur Initiative und Rechtslage, 4/2009, Darin auch: Einführung zur juristischen Quellenlage zum Grundrecht auf Ausbildung, 10.3.2009, unter www.ausbildung-fuer-alle.de

Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses zur Petition für ein Grundrecht auf Ausbildung (BT-Drucksache 17/2959), 9/2010 unter www.bundestag.de

Landesschülerversammlung Hessen, Stellungnahme der Landesschülerversammlung Hessen zur Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses zum Grundrecht auf Ausbildung, 6.12.2010 unter www.lsv-hessen.de



08.07.2004

Die Lehrstellenkrise endlich nachhaltig beenden!

Was für Krippenplätze, Kindergarten und Schule längst selbstverständlich ist,
muss auch für die Berufsausbildung zur Selbstverständlichkeit werden.

Das Grundrecht auf Ausbildung als Rechtsanspruch durchsetzen!

Mit der gesetzlichen Umlagefinanzierung qualifizierte Ausbildung für ALLE schaffen!

Infos und Materialien:

www.lsv-hessen.de

www.ausbildung-fuer-alle.de

Weitere Materialien, Stellungnahmen von Ministerien, Fraktionen und Abgeordneten,
u. v. a. m.

werden auf Anfrage gerne zur Verfügung gestellt.

Kampagnenbüro Grundrecht auf Ausbildung:

info@grundrecht-auf-ausbildung.de

5 | 2011

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

Antrag auf Mitgliedschaft

Bitte in Druckschrift ausfüllen

Persönliches

Frau / Herr

Nachname (Titel)

Vorname

Straße, Nr.

Postleitzahl, Ort

Telefon / E-Mail

Geburtsdatum

Nationalität

gewünschtes Eintrittsdatum

bisher gewerkschaftlich organisiert bei von bis (Monat/Jahr)

Name / Ort der Bank

Kontonummer / Bankleitzahl

Ihr Mitgliedsbeitrag:

- BeamtInnen zahlen 0,75 Prozent der Besoldungsgruppe und -stufe, nach der sie besoldet werden.
- Angestellte zahlen 0,7 Prozent der Entgeltgruppe und -stufe, nach der vergütet wird.
- Der Mindestbeitrag beträgt immer 0,6 Prozent der untersten Stufe der Entgeltgruppe 1 des TVöD.
- Arbeitslose zahlen ein Drittel des Mindestbeitrages.
- Studierende zahlen einen Festbetrag von 2,50 Euro.
- Mitglieder im Referendariat oder Praktikum zahlen einen Festbetrag von 4 Euro.
- Mitglieder im Ruhestand zahlen 0,66 Prozent ihrer Ruhestandsbezüge.

Weitere Informationen sind der Beitragsordnung zu entnehmen.

Jedes Mitglied der GEW ist verpflichtet, den satzungsgemäßen Beitrag zu entrichten. Der Austritt ist mit einer Frist von drei Monaten schriftlich dem Landesverband zu erklären und nur zum Ende eines Kalendervierteljahres möglich.

Mit meiner Unterschrift auf diesem Antrag ermächtige ich die GEW zugleich widerruflich, den von mir zu leistenden Mitgliedsbeitrag vierteljährlich von meinem Konto abzubuchen.

Ort, Datum

wird von der GEW ausgefüllt

GEW-KVI-OV

Dienststelle

Tarifbereich

Beschäftigungsverhältnis

Bitte senden Sie den ausgefüllten Antrag an den für Sie zuständigen Landesverband der GEW bzw. an den Hauptvorstand. Die Anschriften finden Sie auf der Rückseite.

Vielen Dank!
Ihre GEW

Berufliches

Berufsbezeichnung (für Studierende: Berufsziel)
Fachgruppe

Diensteintritt / Berufsbeginn

Tarif- / Besoldungsgebiet

Tarif- / Besoldungsgruppe

Stufe

seit

Bruttoeinkommen € monatlich (falls nicht öffentlicher Dienst)

Betrieb / Dienststelle / Schule

Träger des Betriebs / der Dienststelle / der Schule

Straße, Nr. des Betriebs / der Dienststelle / der Schule

Postleitzahl, Ort des Betriebs / der Dienststelle / der Schule

Beschäftigungsverhältnis:

- Honorarkraft
- angestellt
- beurlaubt ohne Bezüge
- beamtet
- teilzeitbeschäftigt mit ___ Std./Woche
- teilzeitbeschäftigt mit ___ Prozent
- in Rente/ pensioniert
- im Studium
- Altersteilzeit
- in Elternzeit
- befristet bis _____
- Referendariat/Berufspraktikum
- arbeitslos
- Sonstiges _____

Unterschrift

Fachgruppe _____ Kassiererstelle

Mitgliedsbeitrag €

Startmonat

Die uns von Ihnen angegebenen personenbezogenen Daten sind nur zur Erfüllung unserer satzungsgemäßen Aufgaben auf Datenträgern gespeichert und entsprechend den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes geschützt.

Fachgruppe
Nach § 11 der GEW-Satzung bestehen folgende
Fachgruppen:

- Erwachsenenbildung
- Gesamtschulen
- Gewerbliche Schulen
- Grundschulen
- Gymnasien
- Hauptschulen
- Hochschule und Forschung
- Kaufmännische Schulen
- Realschulen
- Schulaufsicht und Schulverwaltung
- Sonderpädagogische Berufe
- Sozialpädagogische Berufe

Bitte ordnen Sie sich einer dieser Fachgruppen zu.

Betrieb/Dienststelle
Hierunter versteht die GEW den jeweiligen Arbeitsplatz des
Mitglieds.

Im Hochschulbereich bitte den Namen der Hochschule/
der Forschungseinrichtung und die Bezeichnung des
Fachbereichs/Fachs angeben.

Berufsbezeichnung

Geben Sie hier bitte Ihren Beruf oder Ihre Tätigkeit an,
eingetragen werden sollen auch Arbeitslosigkeit oder
Ruhestand.

Tarifgruppe/Besoldungsgruppe

Die Angaben Ihrer Vergütungs- oder Besoldungsgruppe
ermöglicht die korrekte Berechnung des satzungsgemäßen
Beitrags. Sollten Sie keine Besoldung oder keine
Vergütung nach TVöD/TV-L oder BAT erhalten, bitten wir
Sie um die Angabe Ihres Bruttoeinkommens.

Unsere Anschriften

GEW Baden-Württemberg
Silcherstraße 7, 70176 Stuttgart
Telefon: 0711/21030-0
Telefax: 0711/21030-45
E-Mail: info@gew-bw.de
www.gew-bw.de

GEW Bayern
Schwanthalerstraße 64, 80336
München
Telefon: 089/544081-0
Telefax: 089/53894-87
E-Mail: info@gew-bayern.de
www.gew-bayern.de

GEW Berlin
Ahornstraße 5, 10787 Berlin
Telefon: 030/219993-0
Telefax: 030/219993-50
E-Mail: info@gew-berlin.de
www.gew-berlin.de

GEW Brandenburg
Alleestraße 6a, 14469 Potsdam
Telefon: 0331/27184-0
Telefax: 0331/27184-30
E-Mail: info@gew-brandenburg.de
www.gew-brandenburg.de

GEW Bremen
Bahnhofsplatz 22-28, 28195 Bremen
Telefon: 0421/33764-0
Telefax: 0421/33764-30
E-Mail: info@gew-hb.de
www.gew-bremen.de

GEW Hamburg
Rothenbaumchaussee 15,
20148 Hamburg
Telefon: 040/414633-0
Telefax: 040/440877
E-Mail: info@gew-hamburg.de
www.gew-hamburg.de

GEW Hessen
Zimmerweg 12,
60325 Frankfurt am Main
Telefon: 069/971293-0
Telefax: 069/971293-93
E-Mail: info@gew-hessen.de
www.gew-hessen.de

GEW Mecklenburg-Vorpommern
Lübecker Straße 265a, 19059 Schwerin
Telefon: 0385/48527-0
Telefax: 0385/48527-44
E-Mail: landesverband@gew-mv.de
www.gew-mv.de

GEW Niedersachsen
Berliner Allee 16, 30175 Hannover
Telefon: 0511/33804-0
Telefax: 0511/33804-46
E-Mail: email@gew-nds.de
www.gew-nds.de

GEW Nordrhein-Westfalen
Nünningstraße 11, 45141 Essen
Telefon: 0201/29403-01
Telefax: 0201/29403-51
E-Mail: info@gew-nrw.de
www.gew-nrw.de

GEW Rheinland-Pfalz
Neubrunnenstraße 8, 55116 Mainz
Telefon: 06131/28988-0
Telefax: 06131/28988-80
E-Mail: gew@gew-rlp.de
www.gew-rlp.de

GEW Saarland
Mainzer Straße 84, 66121 Saarbrücken
Telefon: 0681/66830-0
Telefax: 0681/66830-17
E-Mail: info@gew-saarland.de
www.gew-saarland.de

GEW Sachsen
Nonnenstraße 58, 04229 Leipzig
Telefon: 0341/4947404
Telefax: 0341/4947406
E-Mail: gew-sachsen@t-online.de
www.gew-sachsen.de

GEW Sachsen-Anhalt
Markgrafenstraße 6, 39114 Magdeburg
Telefon: 0391/73554-0
Telefax: 0391/73134-05
E-Mail: info@gew-lsa.de
www.gew-lsa.de

GEW Schleswig-Holstein
Legienstraße 22-24, 24103 Kiel
Telefon: 0431/5195-1550
Telefax: 0431/5195-1555
E-Mail: info@gew-sh.de
www.gew-sh.de

GEW Thüringen
Heinrich-Mann-Straße 22,
99096 Erfurt
Telefon: 0361/59095-0
Telefax: 0361/59095-60
E-Mail: info@gew-thueringen.de
www.gew-thueringen.de

**Gewerkschaft Erziehung und
Wissenschaft**
Hauptvorstand
Reifenberger Straße 21
60489 Frankfurt am Main
Telefon: 069/78973-0
Telefax: 069/78973-201
E-Mail: info@gew.de
www.gew.de

GEW-Hauptvorstand
Parlamentarisches Verbindungsbüro
Berlin
Wallstraße 65, 10179 Berlin
Telefon: 030/235014-0
Telefax: 030/235014-10
E-Mail: parlamentsbuero@gew.de